

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 10931

- *Nouvelle croissance chinoise – Examen du rapport d’information* 10931
- *Proposition de désignation d’un candidat appelé à siéger au sein de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)* 10942
- *Mesures de surveillance des communications électroniques internationales - Demande de saisine pour avis et désignation d’un rapporteur* 10942

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 10943

- *Modernisation de notre système de santé – Suite de l’examen des amendements au texte de la commission* 10943
- *Modernisation de notre système de santé – Suite de l’examen des amendements au texte de la commission* 10978
- *Modernisation de notre système de santé – Suite de l’examen des amendements au texte de la commission* 10993
- *Mission d’information sur le système d’apprentissage en Allemagne et en Autriche* 11007
- *Modernisation de notre système de santé – Suite de l’examen des amendements au texte de la commission* 11015
- *Nomination de rapporteurs* 11043

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L’ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 11045

- *Financement de l’audiovisuel public - Présentation du rapport d’information (voir à la rubrique de la commission des finances)* 11045
- *Questions diverses* 11045
- *Droit des étrangers en France – Examen du rapport pour avis* 11046

COMMISSION DE L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 11057

- *Météo France – Audition de M. Jean-Marc Lacave, candidat proposé aux fonctions de président-directeur général* 11057
- *Projet de loi de finances pour 2016 - Nomination des rapporteurs pour avis* 11067
- *Missions d’information - Nomination de rapporteurs* 11068

- *Questions diverses*..... 11068

COMMISSION DES FINANCES..... **11071**

- *Auditions pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les enjeux et les leviers de la maîtrise de la masse salariale de l'État – Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes*..... 11071
- *Auditions pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les enjeux et les leviers de la maîtrise de la masse salariale de l'État - Audition de Mme Marie-Anne Lévêque, directrice générale de l'administration et de la fonction publique, et de M. Denis Morin, directeur du budget* 11083
- *Association des collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques – Contrôle budgétaire - Communication*..... 11089
- *Aides personnelles au logement - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les aides personnelles au logement*..... 11096
- *Financement de l'audiovisuel public - Conclusions des travaux de MM. André Gattolin et Jean-Pierre Leleux, rapporteurs*..... 11112
- *Coopération dans le domaine de la construction de bâtiments de projection et de commandement - Rapport pour avis de M. Dominique de Legge* 11125
- *Politique des territoires – Nomination d'un rapporteur spécial*..... 11132
- *Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire – Désignation d'un sénateur* 11133
- *Nomination du Gouverneur de la Banque de France – Audition de Mme Jézabel Couppey-Soubeyran et de MM Jean-Claude Magendie, Jean Maïa et Jean-Claude Trichet* 11133
- *Audition de M. François Villeroy de Galhau, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de Gouverneur de la Banque de France*..... 11141
- *Vote sur la proposition de nomination du Gouverneur de la Banque de France* 11152
- *Financements en matière de lutte contre le changement climatique en faveur des pays les moins avancés - Contrôle budgétaire – Communication* 11152
- *Financement et pilotage du projet de constitution d'un pôle scientifique et technologique « cluster » sur le plateau de Paris-Saclay - Contrôle budgétaire – Communication* 11152
- *Bilan de l'autonomie financière des universités – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes* 11153
- *Projet de loi de finances pour 2016- Audition de M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, et de M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget*..... 11153

COMMISSION DES LOIS 11155

- *Audition de M. Francis Delon, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de Président de la Commission nationale de contrôle des techniques du renseignement 11155*
- *Vote et dépouillement simultanés du scrutin sur la proposition de nomination par le Président de la République aux fonctions de Président de la Commission nationale de contrôle des techniques du renseignement..... 11160*
- *Droit des étrangers en France - Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur .. 11161*
- *Dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés - Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur..... 11170*
- *Audition de M. Jean-Jacques Hyest, candidat proposé par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel..... 11173*
- *Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel..... 11178*
- *Organisation extraparlamentaire - Désignation d'un candidat..... 11179*
- *Nomination d'un rapporteur 11179*
- *Droit des étrangers en France - Examen du rapport et du texte de la commission..... 11179*
- *Protection de l'enfant - Examen du rapport pour avis..... 11221*

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 11229

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi d'actualisation du droit des outre-mer..... 11229*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 5 OCTOBRE ET A VENIR
..... 11241**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mercredi 30 septembre 2015

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

Nouvelle croissance chinoise – Examen du rapport d’information

La commission examine le rapport d’information de M. Henri de Raincourt et Mme Hélène Conway-Mouret, co-présidents du groupe de travail sur la « nouvelle croissance » chinoise.

M. Henri de Raincourt. – Décidé il y a presque une année, le thème de la nouvelle croissance en Chine et de ses conséquences sur le monde et sur la France a prouvé sa pleine actualité cet été. Durant le mois d’août, l’évolution monétaire et boursière dans ce pays a été au centre de l’actualité ; certains parlent de crise, d’autres de soubresauts.

Hélène Conway-Mouret, André Trillard, Bernard Cazeau et moi-même avons mené une série d’auditions durant le printemps et effectué un déplacement en Chine courant septembre, accompagnés par notre Président, Jean-Pierre Raffarin, dont tout le monde mesure la très grande connaissance de la Chine. Ce déplacement nous a permis de mener des entretiens de très haut niveau à Pékin et à Shanghai, avec des autorités chinoises et de nombreux Français installés en Chine ; nous nous sommes également rendus en province, dans la ville de Guilin.

Nous n’avons pas la prétention de réaliser une thèse universitaire mais souhaitons nous poser quelques questions simples : où en est l’économie chinoise aujourd’hui ? Quelles sont ses perspectives d’évolution ? Quelles sont les opportunités pour la France ?

Tout d’abord, où en est l’économie chinoise aujourd’hui ?

Nous sommes tous conscients de la formidable croissance économique qu’a connue ce pays depuis presque quarante ans maintenant mais je pense que, finalement, nous sous-estimons collectivement le phénomène. Depuis la fin des années 1970 et les réformes engagées par Deng Xiaoping, la croissance a été supérieure à 10 % par an ! Selon la Banque mondiale, la Chine a ainsi connu une croissance plus rapide que tout autre pays au cours de l’histoire. Cette croissance a été exponentielle ces dix dernières années, ce qui correspond globalement à l’entrée de la Chine dans l’OMC : en 1990, le PIB chinois représentait 7 % de celui des États-Unis, il en atteignait 12 % en 2000 et en dépasse aujourd’hui les 60 %. La Banque mondiale estime même que si l’on corrige les distorsions liées à ce que les économistes appellent les parités de pouvoirs d’achat, l’économie chinoise a dépassé en 2014 celle des États-Unis. La Chine est donc d’ores et déjà la deuxième, voire la première, économie mondiale.

Pour autant, le modèle de développement qui a assuré cette réussite exceptionnelle repose sur un certain nombre de fragilités ou particularités qui le rendent non soutenable à long terme.

D’un strict point de vue économique, ce modèle est basé sur une puissante industrie exportatrice, de faible valeur ajoutée et s’appuyant sur une main-d’œuvre nombreuse et à bas coût. Or le développement économique a nécessairement été accompagné d’une

progression notable des salaires, ce qui a entraîné un gain sensible du pouvoir d'achat d'une part importante de la population : elle s'est élevée ces dernières années à environ 15 % par an dans la région de Shanghai, soit nettement plus que l'inflation. Ainsi, les régions traditionnelles de développement, sur la côte Est de la Chine, ne sont plus autant compétitives sur les produits qui ont fait leur force et on assiste à d'importantes délocalisations, soit vers l'intérieur du pays, soit vers des pays à plus bas coûts.

19 des 29 principaux secteurs industriels chinois sont considérés comme en surcapacité : dans l'acier, l'aluminium, le ciment, le verre ou la construction navale, le taux d'utilisation des capacités oscille entre 70 % et 75 %, ce qui est particulièrement faible. Cette situation a été amplifiée par le plan de relance massif décidé par les autorités pour contrecarrer les effets de la crise mondiale de 2008-2009.

Ce plan de relance massif a certes permis à la Chine de « passer » la période délicate d'une faible demande mondiale mais il a entraîné une augmentation importante de la dette des autorités locales. Soumises à des obligations de résultat en termes de croissance tout en ne disposant que de moyens très limités pour s'endetter, celles-ci ont développé des politiques de contournement qui font aujourd'hui peser un risque global identifié mais encore mal mesuré. Elles ont notamment créé des structures spécifiques de financement peu transparentes et ont eu recours à du « *shadow banking* » dont l'encadrement prudentiel est faible. Au total, l'endettement des agents non financiers est relativement élevé en Chine (230 % du PIB) mais il s'agit presque uniquement de prêteurs nationaux, non internationaux, ce qui diminue la sensibilité au risque.

Par ailleurs, les inégalités sociales et territoriales sont très importantes et, alors qu'en volume, le PIB chinois s'approche de celui des Etats-Unis, le PIB par habitant reste très éloigné des standards des pays développés. Il a lentement progressé pour atteindre environ 7 500 dollars en 2014 contre presque 55 000 aux Etats-Unis ou presque 46 000 en France, soit un écart qui reste très important.

Autre phénomène connu sur lequel nous ne nous étendrons pas : la consommation excessive des ressources naturelles. Pollution de l'air, des sols ou de l'eau, part majoritaire du charbon et des énergies fossiles dans la consommation d'énergie : durant toute cette période de croissance, la priorité n'était pas – on peut en comprendre les raisons – à la protection de l'environnement.

Dernier aspect important, la démographie. La politique de contrôle des naissances mise en place depuis plus d'une trentaine d'années a des effets déterminants. La population chinoise est presque arrivée à un palier, elle ne va plus croître dans les prochaines années et, surtout, elle commence à vieillir, phénomène qui va s'accroître très sensiblement. Il y a environ cinq ans, la population âgée de plus de 60 ans représentait 10 % de la population totale ; ce chiffre aura doublé en 2025. La population active diminue d'ores et déjà et le rapport entre les actifs et les inactifs se dégrade irrémédiablement. Il subsiste certes un « réservoir » important de main-d'œuvre rurale qui émigre en ville mais, d'une part, il diminue, d'autre part, ces populations ne sont plus prêtes à accepter tous les sacrifices.

D'ailleurs, deux éléments nous ont été mentionnés à plusieurs reprises en ce qui concerne la population active : le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur a beaucoup augmenté mais ces jeunes ont de grandes difficultés à trouver un travail à la hauteur de leurs qualifications ; par ailleurs, le « *turn-over* » dans les entreprises est très élevé, celles-ci ayant les plus grandes peines du monde à fidéliser leurs employés.

Ainsi, de nombreux analystes se posent la question de savoir si la Chine ne va pas « vieillir avant de s'être enrichie ».

Les autorités chinoises sont pleinement conscientes de ces différentes difficultés et évolutions.

En 2013, la Banque mondiale et le *Development Research Center, think tank* très influent qui dépend directement du Conseil d'Etat chinois, équivalent de notre Gouvernement, et dont nous avons rencontré le président à Pékin, ont conjointement publié un rapport qui a fait date : « Chine 2030 : construire une société moderne, harmonieuse et créative ». Lancé dès 2010, ce travail conjoint de 500 pages tire les leçons de trente ans de croissance et évoque la méthode pour éviter ce que les économistes appellent la « trappe des pays à revenus intermédiaires », c'est-à-dire l'incapacité pour certains pays, après une phase de croissance rapide, à rejoindre le groupe des économies avancées.

Ce rapport « Chine 2030 » rappelle les décisions prises dans le cadre du 12^e plan quinquennal (2011-2015) pour éviter ce risque : « qualité » de la croissance ; réformes structurelles notamment en faveur de l'innovation et de l'efficacité économique ; inclusion sociale pour surmonter la division entre urbain et rural et l'écart dans la répartition des revenus.

Ces orientations ont été réaffirmées et amplifiées par les nouveaux dirigeants arrivés au pouvoir à la fin de 2013. En mai 2014, le Président Xi Jinping évoque, par exemple et pour la première fois, une phase de « nouvelle normalité » : prenant acte du vieillissement de la population, de la réduction de l'excédent de main-d'œuvre agricole, de la diminution de la croissance potentielle ou encore de la fin du modèle de production à faible coût, cette nouvelle normalité vise une montée en gamme de l'économie avec l'accent mis sur les nouvelles technologies et l'innovation dans tous les secteurs. Nous avons aussi entendu plusieurs fois, lors de notre déplacement, la volonté de « donner un rôle décisif au marché », même si la déclinaison de ce principe est variable.

En mai 2015, les autorités ont annoncé un vaste plan « Made in China 2025 » qui engage la transition du « fabriqué en Chine » vers le « conçu en Chine », de la rapidité vers la qualité et des produits vers les marques. Priorité sera ainsi donnée aux hautes technologies, à la robotique, à l'ingénierie spatiale et à d'autres secteurs faisant appel aux technologies de pointe.

Alors que l'ancien modèle de croissance entraînait un niveau élevé des investissements dans le PIB au détriment de la consommation, ainsi qu'un taux d'épargne particulièrement important, la réorientation économique vise le développement de la consommation et des services.

L'importance du taux d'épargne des ménages (environ 40 % du revenu contre 16 % en France ou 10 % en Allemagne) est une caractéristique de l'économie chinoise. Elle résulte de plusieurs facteurs : auto-assurance face à l'avenir ou à un régime de protection sociale encore très insuffisant ; précaution en vue d'un achat immobilier. Le système de protection sociale s'est certes rapidement développé depuis le milieu des années 2000 mais il reste fragmenté, inégal selon les territoires et les populations et insuffisant en termes de couverture. La Chine est ainsi confrontée à la nécessité de renforcer son système de protection sociale pour réorienter l'épargne vers la consommation et faire face au vieillissement.

Dans ce contexte global, quelles sont les perspectives de l'économie chinoise ?

La réorientation d'une économie, en particulier lorsqu'elle atteint un volume aussi impressionnant et dans un contexte mondial déprimé, n'est pas chose facile ! Il est impossible de faire table rase du passé et toute évolution est nécessairement progressive.

Les autorités chinoises ont lancé une vaste réforme du financement de l'économie et du système financier : libéralisation quasi-intégrale des taux d'intérêt, dispositif de garantie des dépôts, connexion entre les bourses de Shanghai et de Hong Kong, etc. Elles ont notamment encouragé le développement de la bourse de Shanghai, en incitant par exemple les Chinois à y investir. Or cette bourse, qui est beaucoup moins connectée à l'économie réelle que ce que nous connaissons en Europe ou aux Etats-Unis, est encore mal régulée ; elle connaît une volatilité importante. Cet été, la presse internationale s'est ainsi fait l'écho de fortes baisses des indices qui ont chuté d'environ 40 %. Mais il faut savoir que la bourse de Shanghai avait augmenté de 150 % en un an ! Il est certain que nombre de petits porteurs ont vu leurs espoirs, et parfois leur capital, s'évaporer ainsi, mais l'impact réel de la baisse du mois d'août sur l'économie est faible.

On peut également citer le secteur de l'énergie. La Chine adopte, contrairement à ce qui s'était passé à Copenhague, une attitude positive dans le cadre des négociations de la COP21 et entend réorienter ses sources d'énergies (développement des énergies renouvelables ou du nucléaire), mais elle ne pourra pas se passer d'une part importante de centrales thermiques à charbon même si elle promeut la construction de centrales plus modernes respectant de meilleures normes de qualité. En outre, des problèmes de réseaux et d'aménagement global se posent d'ores et déjà ; la Chine a par exemple construit de très importants parcs d'énergie solaire mais a des difficultés à utiliser l'électricité produite en raison de problèmes de raccordements. Là aussi, les autorités font preuve d'un grand pragmatisme : l'accroissement des normes environnementales permet de fermer des centrales anciennes et de résorber des surcapacités existantes...

Sur le plan macro-économique, les autorités chinoises ont abaissé leurs objectifs de croissance pour le fixer autour de 7 %. Elle s'est élevée à 7,4 % en 2014. Certains analystes s'effraient de cette évolution mais, d'une part, il s'agit encore d'une des croissances les plus élevées au monde, d'autre part, soyons également conscients que l'assiette sur laquelle s'applique le taux de croissance est beaucoup plus large qu'auparavant : 7 % de création de richesse sur le PIB d'aujourd'hui représente un volume supérieur à 10 % sur le PIB d'il y a dix ans.

Au total, l'économie chinoise est particulièrement robuste. Nous devons notamment toujours tenir compte de « l'effet volume » lié aux dimensions de la Chine. Tout est « hors de proportion », au sens littéral du terme, par rapport à ce que nous pouvons connaître. La classe moyenne haute, qui consomme beaucoup, est à la taille de l'Allemagne tout entière !

Qui plus est, les réserves financières du pays sont extrêmement élevées : les réserves de change sont supérieures à 4 000 milliards de dollars et la balance commerciale reste largement excédentaire. En outre, les pouvoirs publics continuent de disposer de moyens d'action considérables sur l'économie, que ce soit en termes financiers ou en termes administratifs et humains. Ils mettent en œuvre des plans quinquennaux qui définissent une stratégie de moyen et long terme qui s'applique effectivement à l'économie réelle.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Il est évident que cette phase de transition symbolisée par une croissance moins dynamique entraîne des risques et des tensions, notamment sociales. Une large part de la population n'a connu que des années de croissance à deux chiffres, avec une amélioration rapide et constante de ses conditions de vie. Or la réduction des surcapacités, la réorganisation (synonyme en fait de privatisation) de nombre d'entreprises publiques, notamment celles contrôlées par les pouvoirs locaux, ou le développement des services au détriment des industries traditionnelles a un effet manifeste sur l'emploi.

Le pouvoir chinois exerçant encore un contrôle politique très puissant – ayons toujours en tête que le Parti communiste chinois regroupe entre 80 et 90 millions d'adhérents –, les tensions peuvent s'exprimer dans des revendications sociales (salaires, conditions de travail,...) mais surtout environnementales. La sensibilité de la population vis-à-vis des questions écologiques est un véritable défi pour les autorités aujourd'hui, comme l'ont montré les réactions à la suite de scandales sanitaires, de pics de pollution ou d'accidents industriels comme cet été dans le port de Tianjin près de Pékin.

On peut d'ailleurs souligner à ce stade l'ambivalence des évolutions récentes de la Chine. Ainsi, lorsque les autorités ordonnent la fermeture des usines près de Pékin lors de sommets internationaux ou de grands événements comme la grande parade qui a eu lieu le 3 septembre pour commémorer le 70^e anniversaire de la fin de la seconde guerre mondiale, les Pékinois se souviennent qu'il est possible de voir un ciel bleu... Ils ont d'ailleurs inventé l'expression « bleu APEC » car la fermeture des usines, qui a permis d'obtenir ce ciel bleu, a eu lieu pour la première fois lors d'un sommet APEC des pays du Pacifique. Une décision des autorités peut donc avoir un effet indirect de prise de conscience.

Le secteur immobilier est un autre exemple de complexité. Dopé par plusieurs plans massifs d'investissement, ce secteur connaît certes une bulle spéculative mais il conserve d'importants gisements de croissance dans de « plus petites » villes, celles qui ne font que 5 ou 10 millions d'habitants... D'autant que, même s'il s'est réduit, le réservoir de main-d'œuvre rural reste important : au moins 200 millions de personnes sont susceptibles de rejoindre les villes dans les prochaines années. L'urbanisation atteint déjà environ 50 % et les autorités anticipent un taux de 60 % dans les cinq ans à venir, ce qui représente un certain nombre de logements et d'infrastructures à construire...

Autre exemple particulièrement intéressant : internet. En interdisant l'activité de plusieurs entreprises américaines dans le domaine du numérique, la Chine a réussi à constituer des champions nationaux qui peuvent s'appuyer sur un marché absolument gigantesque, plus de 600 millions d'internautes. Selon une étude internationale, le poids du numérique dépasse 9 % du PIB en Chine contre 5 % en France ou en Allemagne. Trois géants dominent le marché et se font concurrence : Alibaba, Baidu et Tencent. Surtout, les acteurs innent en permanence, comme le montre le développement incroyable de l'application « WeChat » qui conjugue réseau social de type Facebook ou Twitter et commerce en ligne, puisqu'il inclut une capacité de paiement direct, et téléphonie gratuite. Et c'est là où nous touchons du doigt la grande complexité du monde chinois : d'un côté, internet et les réseaux sociaux sont très étroitement contrôlés par les autorités qui censurent lorsqu'une activité devient trop importante sur un sujet politique sensible ; d'un autre côté, le commerce numérique et l'utilisation des nouvelles technologies par la population sont bien plus avancés que dans nos pays.

Le risque de tensions liées aux évolutions économiques explique sans doute en partie la grande politique de lutte contre la corruption lancée par le Président chinois dès son arrivée au pouvoir. Certains estiment que cette politique volontariste a permis aux nouveaux dirigeants d'écarter des opposants internes ; il est certain qu'elle va bien au-delà. Face aux excès de la période précédente, elle permet de donner des gages à la population en mettant en avant la « frugalité » des dirigeants pour assurer l'acceptation d'une moindre augmentation de l'économie, donc des salaires et du niveau de vie.

Beaucoup estiment que cette politique devrait durer au moins jusqu'au renouvellement des instances dirigeantes du Parti en 2017, mais elle a également pour conséquence indirecte de ralentir les processus de décision, ce qui n'est pas positif dans un contexte de transition. Par ailleurs, cette politique pèse sur certains secteurs économiques, comme dans le luxe. Cependant, tout le luxe n'est pas touché, seul celui qui est trop ostentatoire, ce qui nécessite de repenser certains concepts de développement et de s'appuyer sur des marques ayant une image de qualité et de long terme.

Au-delà des réformes internes, les autorités chinoises ont décidé, pour reprendre une expression que nous avons entendue lors de notre déplacement, de projeter leur économie à l'international.

L'objectif d'internationalisation de la monnaie est clairement affiché et passe par de multiples mesures, notamment des accords de compensation signés avec plusieurs pays. Alors que le FMI considère depuis plusieurs mois que le yuan n'est plus sous-évalué par rapport aux principales monnaies internationales dont le dollar, la question de sa pleine convertibilité est posée. Les répercussions mondiales d'une petite dévaluation du yuan (environ 4 % en deux jours) ont montré, cet été, la réalité de l'internationalisation de l'économie chinoise et de sa monnaie.

Le Gouvernement encourage aussi les entreprises chinoises à participer à des projets d'infrastructure à l'étranger et à coopérer avec des entreprises étrangères hors de Chine. En 2014, les investissements directs chinois à l'étranger ont dépassé les 100 milliards de dollars ; en 2015, ils continuent de progresser pour atteindre 130-140 milliards et devraient ainsi, pour la première fois, être supérieurs au montant des investissements étrangers en Chine. Les investissements chinois se diversifient : outre les secteurs traditionnels de l'énergie et des exploitations minières ou agricoles, ils concernent désormais les services ou le tourisme.

La recherche de relais de croissance à l'étranger a été conceptualisée à partir de 2013 par le Président Xi Jinping au-travers de la politique de « nouvelle route de la soie ». Cette initiative, qui n'a pas de cadre juridique, politique ou géographique précis, se décline en une route « terrestre » allant de Chine en Europe par l'Asie centrale et en une route « maritime », qui constitue plutôt un chapelet d'initiatives dans des ports ou des infrastructures permettant de relier la Chine, l'Inde, l'Afrique et l'Europe. Ce projet aussi appelé « une ceinture, une route » participe à la fois d'une projection à l'international de la stratégie chinoise mais aussi d'un discours à visées intérieures relatif au « rêve chinois », thème souvent développé par le Président Xi Jinping.

Pour assurer la mise en œuvre de ces différentes initiatives, les autorités chinoises ont suscité la création d'institutions financières dédiées. Il s'agit notamment :

- d'un fonds de la route de la soie doté de 40 milliards de dollars chargé d'investir principalement dans les infrastructures, le développement des ressources, ainsi que dans la coopération industrielle et financière ;

- d'une banque de développement fondée par les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) et chargée d'investir, dans un premier temps, dans ces pays pour des projets structurants. Dotée de 50 milliards de dollars de capital aujourd'hui, cette banque pourra également jouer un rôle en matière de stabilité monétaire pour ses pays membres ;

- d'une banque asiatique d'infrastructure et d'investissement (AIIB selon son acronyme anglais), dotée d'un capital de 100 milliards de dollars et dont le rôle est de financer des projets de développement en Asie.

La création de ces outils spécifiques, substantiellement dotés en capital, permet à la Chine de contourner les organismes de *Bretton Woods* (banque mondiale et FMI) dans lesquels son poids est faible, en particulier en raison du blocage de la réforme des droits de vote par le Congrès américain. Cependant, la Chine cherche également à mieux intégrer ces organisations, par exemple en souhaitant que le yuan intègre le panier des droits de tirage spéciaux (DTS) du FMI.

Enfin, on peut mentionner ici l'activisme de la Chine à négocier des accords commerciaux bilatéraux ou régionaux ; elle en a par exemple conclu avec le Chili et avec l'Australie, accords qui prévoient notamment des droits de douane nuls sur les vins, ce qui nuit à nos propres exportations. Et deux projets régionaux sont en concurrence, celui suscité par les Américains (le traité transpacifique) et celui promu par les Chinois au sein de l'ASEAN.

Quelles sont dans ce contexte les opportunités pour la France ?

Alors que la France a particulièrement souffert, comme beaucoup d'économies occidentales, du modèle chinois fondé sur des exportations massives à bas coût, la réorientation vers une croissance plus qualitative et tournée vers la consommation et les services peut offrir des opportunités indéniables. Certes l'économie chinoise ralentit mais les volumes sont conséquents et les conseillers du commerce extérieur que nous avons rencontrés nous ont bien montré que l'activité économique est très variable selon les secteurs et que leur activité est encore souvent très dynamique.

Depuis plusieurs années, la France a réorganisé sa politique de soutien à l'export ; nous en avons notamment parlé lors du colloque organisé par notre commission avant l'été relatif à la diplomatie économique. La Chine fait partie des pays concernés par les quatre « familles prioritaires » définies depuis 2012 pour mettre l'accent sur des secteurs économiques spécifiques : mieux se nourrir ; mieux se soigner ; mieux vivre en ville ; mieux communiquer.

Ainsi, le secteur de l'agroalimentaire, y compris l'importante question pour les Chinois de la sécurité alimentaire, le secteur de la santé, du médico-social et de la protection sociale en général ou encore le secteur de la gestion des services publics locaux ou de l'aménagement urbain durable constituent des opportunités où la France dispose d'expertise et d'entreprises dynamiques. On peut aussi mentionner le développement, là aussi exponentiel, du tourisme : 100 millions de Chinois ont voyagé à l'étranger en 2014 et y ont dépensé 165 milliards de dollars.

Dans le domaine de la santé, les besoins sont très importants, tant en termes d'organisation du système, par exemple dans la gestion et le fonctionnement des hôpitaux, que de produits de santé (médicaments, dispositifs médicaux,...). Les dépenses de santé sont passées de 156 milliards de dollars en 2006 à presque 700 milliards cette année, avec une population désormais couverte quasiment à 100 % par une assurance santé. Plusieurs segments sont fermés aux entreprises étrangères, comme les vaccins, mais certaines, nous avons par exemple visité BioMérieux à Shanghai, sont très bien installées et sont particulièrement dynamiques.

La France dispose également d'atouts en matière d'expertise, qui constitue souvent une première étape d'une implantation économique et qu'elle doit mieux valoriser.

C'est l'une des raisons d'être des actions de l'AFD en Chine. Nous nous sommes intéressés aux actions de l'agence en tant que rapporteurs de l'aide au développement et l'on constate qu'elle joue un rôle d'influence en faveur de la diplomatie économique. Elle est présente en Chine depuis 2004 et sa logique d'intervention est fondamentalement différente de ce qu'elle peut être dans les pays pauvres prioritaires et plus généralement en Afrique. L'AFD intervient uniquement sous forme de prêts accordés aux conditions de marché, sans coût pour l'Etat. Elle participe au financement d'un nombre limité et ciblé de projets : 24 ont été conclus depuis 10 ans, dont 12 sont terminés, pour un montant total d'engagements cumulés d'environ 1,2 milliard d'euros. Trois secteurs sont privilégiés : l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables ; le développement urbain durable ; la protection de la biodiversité et des ressources naturelles. L'AFD, qui ne distribue pas de subvention en Chine ni ne bonifie les prêts qu'elle accorde, cherche à mettre en valeur l'offre française d'expertise et les savoir-faire, en particulier dans des secteurs économiques où les entreprises françaises sont bien positionnées et disposent d'une valeur ajoutée certaine.

Par ailleurs, mais cela peut avoir un lien avec l'AFD, la France et la Chine réfléchissent à la mise en place d'outils pour travailler ensemble dans des pays tiers, notamment en Afrique. C'était l'un des objets de la visite en Chine du Premier ministre au début de l'année. La Chine a beaucoup investi, en particulier dans les pays dotés de matières premières essentielles à son développement. Mais nous avons tous constaté en Afrique qu'après une phase de fort rapprochement, les liens sont finalement plus difficiles à stabiliser que prévu pour la Chine. La France peut naturellement aider et nos deux pays peuvent développer des intérêts réciproques ; nous devons cependant rester vigilants sur les modalités de mise en œuvre d'une telle politique.

Autre point, nous avons vu que la Chine a prévu un programme d'investissements importants dans le monde, notamment par l'intermédiaire des entreprises chinoises publiques ou privées. Ces investissements doivent être vus comme des opportunités, non comme des menaces. Souvenons-nous des années 70-80 avec la grande peur que les investissements japonais ou coréens « n'avalent » l'économie française, ce qui ne s'est naturellement pas produit.

Les Chinois ciblent leurs investissements, veulent naturellement acquérir les techniques qui leur manquent, mais ils ont une réelle vision de long terme et développent plutôt une approche partenariale. Certes nous devons rester vigilants là aussi mais la meilleure réponse, celle qui est positive en tout cas, consiste à toujours avoir une technologie ou une expertise d'avance... et donc à innover ! Il nous faut également mieux accompagner ces investissements pour que l'opinion publique les comprenne et n'en soit pas effrayée, ce qui serait contre-productif pour notre économie.

M. Henri de Raincourt. – En conclusion, nous tirons de nos auditions et, surtout, de notre déplacement, un message d’optimisme et de confiance.

L’économie chinoise est dorénavant un élément clé de l’économie mondiale, dans laquelle elle est pleinement intégrée, comme on a pu le constater *a contrario* cet été ; son précédent modèle de développement n’était pas soutenable et les autorités ont pris des décisions depuis trois ou quatre ans pour résolument réorienter la croissance vers plus de qualité sociale et environnementale, vers les services, vers la consommation.

Le mouvement sera progressif, ne serait-ce que parce qu’il n’est pas imaginable de tourner le dos à quelque chose qui fonctionne encore. En outre, une telle phase de transition n’est pas exempte de crispations ou de raidissements, qu’ils soient politiques ou économiques.

Mais il s’agit, à notre sens, d’une chance pour la France si nous réussissons à adopter une démarche ciblée et cohérente et si nous entraînons l’Europe dans un dialogue global avec la Chine.

Après de nombreuses rencontres en Chine, ce sont vraiment les mots de confiance et d’optimisme dans ce pays qui ressortent. Beaucoup de nos compatriotes mettent cependant en avant les problèmes de qualité de l’air ou de l’alimentation, ainsi que les difficultés grandissantes face aux administrations ou aux réglementations dispersées et ressemblant parfois à du protectionnisme.

L’un de nos interlocuteurs travaillant dans l’économie numérique nous disait à Shanghai que la Chine est à la fois plus massive et plus véloce que les autres économies. C’est une réalité dont nous devons être conscients. Nous ne pouvons finalement pas être vraiment concurrents de la Chine qui, par bien des aspects, est « hors catégorie » ; nous devons être partenaires dans une démarche d’intérêts bien compris, en misant sur nos atouts.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Ce rapport intervient à un moment particulièrement intéressant, puisque le Président Xi Jinping est aux Etats-Unis, notamment à New York pour la session annuelle des Nations unies.

La politique chinoise a toujours été une politique de discrétion. Le grand maréchal chinois est celui qui gagne les batailles sans avoir à les livrer... Mais ceci n’est plus possible aujourd’hui sur le plan économique au regard de l’importance qu’a prise ce pays dans l’économie mondiale. Nous assistons ainsi à l’émergence de la Chine, au nom de l’économie, ce qui révèle au fond un rapport de forces latent avec les Etats-Unis. Dans un contexte de morosité économique mondiale, la question est de savoir qui sera l’acteur de la croissance.

La Chine s’appuie notamment sur l’innovation qu’elle favorise constamment et sur son changement de modèle qu’elle met en œuvre d’une manière inimaginable pour nous : les dépenses publiques ont été réduites de 20 % en deux ans ; 200 000 entreprises sont réorganisées... Elle a bien compris que son ancien modèle, massif et menaçant pour la planète, était à bout de souffle. Ce changement qui est exigeant pour l’opinion publique, les salariés, est accompagné de mesures de lutte contre la corruption et de modernisation du parti.

La Chine a la volonté de se projeter à l’extérieur, notamment en créant des outils multilatéraux qui ne soient pas dominés par les Etats-Unis ou en développant des actions

communes dans des pays tiers, par exemple avec la France, que ce soit en Amérique latine ou en Afrique.

Ces évolutions posent naturellement des questions aux entreprises françaises mais offrent aussi des opportunités et des points d'appui particulièrement intéressants, si tant est que nous inscrivions nos actions dans ce contexte global et que nous développions une véritable réflexion sur nos relations avec la Chine au niveau européen.

M. Jeanny Lorgeoux. – Tous les empires à travers l'Histoire connaissent un cycle d'émergence, puis de déclin, voire de guerre. La croissance économique n'est-elle pour les Chinois que l'instrument maîtrisé de la construction d'un empire, ou bien cette croissance finira-t-elle par détruire de l'intérieur la dictature communiste ?

M. Daniel Reiner. – Les pays voisins manifestent une certaine inquiétude vis-à-vis de la puissance chinoise, notamment face à ses revendications sur des îles de la mer de Chine et à la montée en puissance de son industrie d'armement. La Chine fait-elle réellement preuve d'agressivité ?

M. Jean-Paul Emorine. – Les dirigeants chinois ont très bien compris l'économie de marché et ont le sens de la globalisation, comme on le voit lorsqu'ils investissent dans Peugeot ou couplent leurs achats d'Airbus à des transferts de technologie. Est-il toujours vrai que, chaque année en Chine, 10 millions de personnes atteignent le niveau de vie européen moyen ? Par ailleurs, alors que la France dispose de 28 millions d'hectares de terres agricoles pour 65 millions d'habitants, et les États-Unis 375 millions d'hectares pour 300 millions d'habitants, la Chine dispose de 140 millions d'hectares, soit l'équivalent de l'espace agricole européen, pour 1,3 milliard de personnes : c'est un lourd enjeu en termes d'approvisionnement et de sécurité alimentaires.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Il me semble que la relation de la Chine avec Taïwan est normalisée et apaisée. Cette question est-elle abordée dans votre rapport ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – L'inquiétude devant la puissance chinoise est réelle en Asie et en Afrique, d'autant que la Chine assume désormais sa place. La Chine n'avance plus masquée : le Président et le Premier ministre assument explicitement le fait qu'ils représentent la première ou deuxième puissance mondiale. Il y a cependant une volonté de partenariat qui peut permettre à la France de jouer un rôle, en particulier dans le domaine de l'énergie et des besoins alimentaires. La Chine vide ses campagnes pour soutenir son essor économique et doit de plus en plus aller chercher sa nourriture à l'extérieur du pays. Nous n'avons pas intégré la relation avec Taïwan dans le cadre de notre étude, qui avait une portée avant tout économique.

M. Henri de Raincourt. – Le constat qu'un pays d'1,3 milliard d'habitants est capable, en une décennie, de changer de système, ne peut que conduire à mesurer la puissance chinoise. Pour autant, l'entrée dans le capital de Peugeot, par exemple, n'a pas consisté en une prise de contrôle. De même, en Afrique, les Chinois se rendent bien compte qu'il ne suffit pas de construire un pont ou un hôpital pour susciter la confiance. Ils souhaitent d'ailleurs coopérer avec la France afin de bénéficier de nos liens traditionnels avec le continent africain. Or, la paix du monde de demain dépend davantage, selon moi, de la situation de l'Afrique que de la croissance chinoise. Il est vrai que les voisins de la Chine sont inquiets. Enfin, la question de la sécurité alimentaire nous semble en effet très importante.

Mme Nathalie Goulet. – Évoquez-vous dans ce rapport la question des difficultés rencontrées en matière d'obtention de visas ?

M. Henri de Raincourt. – Nous en avons parlé avec le Consul général de France à Shanghai et à l'occasion d'une réunion avec la chambre de commerce franco-chinoise.

Mme Hélène Conway-Mouret. – La France a fait de gros efforts dans ce domaine. Les entreprises françaises rencontrent aussi réciproquement des difficultés pour s'installer en Chine : en cette période de transition économique, il existe un réel protectionnisme visant à protéger les entreprises chinoises. En ce qui concerne la question de la nature de la puissance chinoise, il faut noter que le président chinois parle d'« émergence pacifique ».

M. Michel Boutant. – Qu'en est-il du problème du vieillissement de la population ? Comment comprendre par ailleurs l'expansion démographique rampante en Sibérie et en Asie centrale ? Ce mouvement n'est-il pas de nature à inquiéter certains pays ?

M. Henri de Raincourt. – Je ne pense pas qu'il y ait là une politique délibérée : il s'agit d'une émigration de travail, qui est une constante de l'histoire chinoise.

M. Cédric Perrin. – Dans nos travaux sur le climat, nous avons identifié un phénomène important : la fonte du pergélisol sibérien due au réchauffement climatique, qui rendra bientôt possible la mise en culture de terres jusqu'alors gelées en Sibérie. Il s'agit là d'un enjeu très important.

Mme Hélène Conway-Mouret. – En ce qui concerne la question démographique, il faut souligner que la prise de conscience du vieillissement du pays a provoqué un assouplissement sensible de la politique de l'enfant unique.

M. Jean-Pierre Raffarin. – M. Obama vient de décider de la création de visas de 10 ans à destination des jeunes Chinois. Il y a déjà une dizaine d'années, Alvin Toffler disait très lucidement : « *Nous autres Américains devons avoir conscience que la Chine est en nous* ». Aux États-Unis, les deux tiers des diplômés en sciences et techniques sont d'origine asiatique. Chacun connaît la force de la diaspora chinoise dans de nombreux pays, en France même. Par ailleurs, il ressort clairement de l'ouvrage récent de Xi Jinping que la Chine restera communiste. La Chine est dirigée par les 80 millions de membres du parti communiste, ce qui n'empêche pas des débats au sein même du Parti, dans une dynamique relativement ouverte. Ce pays d'1,3 milliard de personnes est très fortement attaché à son unité, valeur qui constitue une fin en soi pour les Chinois, alors qu'elle n'est qu'un moyen pour nous. Enfin, la montée de la puissance chinoise inquiète certes les pays voisins mais la Chine, à l'image de l'opposition créatrice entre le Ying et le Yang, entretient aussi des relations étroites avec les Japonais, les Coréens, les pays d'Asie du Sud-Est... Au total, la situation dans la région est certes très mouvante mais surtout riche d'opportunités diverses pour notre pays.

Mme Bariza Khiari. – La question des droits de l'homme a-t-elle été évoquée ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Elle l'est systématiquement, notamment lors des visites officielles.

M. Jacques Legendre. – L'Union soviétique s'opposait à la Chine sur la question des « traités inégaux », celle-ci considérant que le partage de la Sibérie l'avait lésée. Cette

question ainsi que celle de la Mongolie intérieure ont-elles été abordées pendant votre déplacement ?

M. Jean-Pierre Raffarin. – Nos entretiens étaient centrés sur la question de la croissance économique, objet de la mission de notre commission.

À l'issue de ce débat, la commission a autorisé la publication du rapport d'information.

Proposition de désignation d'un candidat appelé à siéger au sein de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)

La commission propose de désigner :

M. Michel Boutant, candidat appelé à siéger au sein de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR).

Mesures de surveillance des communications électroniques internationales - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur

La commission a décidé de se saisir pour avis de la proposition de loi n° 3042 (AN, XIV^e législature) relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales et de la proposition de loi de loi n° 700 (2014-2015) relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales et a nommé M. Michel Boutant rapporteur sur ces deux textes.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Lundi 28 septembre 2015

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Modernisation de notre système de santé – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

La réunion est ouverte à 14 heures.

La commission poursuit l'examen des amendements sur le texte de la commission (n° 654, 2014-2015) du projet de loi n° 406 (2014-2015) de modernisation de notre système de santé.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

M. Alain Milon, président. – Nous commençons par les amendements des rapporteurs.

Article additionnel après l'article 34 bis

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 1249 vise à renforcer la mutualisation des moyens des pharmacies à usage intérieur des établissements de santé.

L'amendement n° 1249 est adopté.

Article additionnel après l'article 35 quater

M. Alain Milon, président, rapporteur. – En supprimant du code de la sécurité sociale l'article qui interdit aux biologistes de faire dans leur laboratoire d'autres actes que ceux directement liés aux examens, l'amendement n° 1245 lève les difficultés pratiques liées à l'organisation des consultations en procréation médicalement assistée (PMA).

Mme Elisabeth Doineau, rapporteure. – Il règle surtout l'injustice faite aux médecins qui ne bénéficient pas du même traitement que les radiologues ou les anatomopathologistes pour leurs consultations extérieures.

L'amendement n° 1245 est adopté.

Article 38

L'amendement de coordination n° 1246 est adopté.

Article additionnel avant l'article 42

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 1248 allège la charge de travail à laquelle est parfois inutilement confrontée l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), en raison de réglementations nationales obsolètes.

L'amendement n° 1248 est adopté.

Article 42

L'amendement de conséquence n° 1250 est adopté.

Article additionnel après l'article 42

M. Alain Milon, président, rapporteur. – En supprimant les procédures d'autorisation relatives aux importations de médicaments pour les particuliers et pour les médecins accompagnant une équipe sportive lors de compétitions se déroulant en France, on simplifierait les tâches administratives de l'ANSM. Tel est le sens de l'amendement n° 1251.

L'amendement n° 1251 est adopté.

Article 47

L'amendement de coordination n° 1247 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Nous reprenons maintenant les autres amendements.

Articles additionnels après l'article 32 ter

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 368 rectifié *bis* qui supprime l'obligation de faire figurer l'écart pupillaire sur les prescriptions médicales de verres correcteurs.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 368 rectifié bis.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 1187 rectifié *bis* présenté par le Gouvernement fait suite au rapport de l'inspection générale des affaires sociales (Igas), récemment présenté par Mme Dominique Voynet, sur la restructuration de la filière visuelle. Il donne aux orthoptistes un pouvoir de prescription, pour éviter au patient des allers retours inutiles entre leur cabinet et celui de l'ophtalmologiste, et les implique davantage dans l'adaptation des lentilles de contact, ce qui redonnerait du temps médical aux ophtalmologistes. Avis favorable.

Mme Catherine Génisson. – Les opticiens et les optométristes restent les parents pauvres de la filière. L'optométrie est partagée entre les orthoptistes et les opticiens, qui s'estiment eux-mêmes laissés-pour-compte, alors même qu'ils ont le droit de prescrire des modifications de lunettes de vue, pendant les trois ans qui suivent une ordonnance d'ophtalmologie.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Ce délai est allongé jusqu'à cinq ans.

Mme Catherine Génisson. – Si un début d'amélioration est en cours pour l'organisation de la filière, on reste au milieu du gué.

Mme Isabelle Debré. – Les opticiens ne sont pas une profession médicale, ce qui justifie qu'on ne les prenne pas en compte ici ; les orthoptistes le sont. Pour des raisons personnelles, je ne prendrai pas part au vote des amendements qui concernent les orthoptistes.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1187 rectifié bis.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Avis défavorable sur le sous-amendement n° 1224 qui reste ambigu sur le terme « adaptation ». Recouvre-t-il le seul apprentissage de la manipulation, le suivi de la tolérance après une première prescription par un ophtalmologiste, ou encore tout ce processus, y compris la première consultation qui permet de détecter d'éventuelles contre-indications ? L'utilisation de lentilles de contact n'est pas un acte anodin, comme le relève le rapport de l'Igas qui indique « la nécessité d'une consultation préalable chez l'ophtalmologiste pour éliminer toute contre-indication, absolue ou relative, au port de lentilles de contact. » Il paraît préférable de ne reconnaître de compétence aux professionnels non médicaux de la filière visuelle qu'en matière d'apprentissage de la manipulation et de la pose, très chronophages pour l'ophtalmologiste.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1224.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 245 rectifié *ter* prévoit des protocoles entre le médecin ophtalmologiste et l'orthoptiste. Il est préférable de s'en tenir à la rédaction de l'amendement n° 1187, déposé par le Gouvernement, qui a fait l'objet de négociations et constitue une première traduction des préconisations de l'Igas. Demande de retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 245 rectifié *ter* et, à défaut, y sera défavorable.*

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Même demande de retrait ou avis défavorable aux amendements identiques n°s 338 rectifié *bis* et 355 rectifié *ter* qui définissent les compétences de l'opticien-lunetier dans le code de la santé publique, car nous leur préférons l'amendement déposé par le Gouvernement.

*La commission demande le retrait des amendements identiques n°s 338 rectifié *bis* et 355 rectifié *ter* et, à défaut, y sera défavorable.*

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Les amendements n°s 339 rectifié *bis* et 256 rectifié *ter* proposent la mise en place d'un diplôme d'Etat sanctionnant trois années d'études supérieures pour les opticiens lunetiers. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 339 rectifié *bis*, ainsi qu'à l'amendement n° 256 rectifié *ter*.*

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 101 rectifié *ter*, ainsi qu'à l'amendement n° 103 rectifié *quater* qui donnent compétence aux opticiens-lunetiers pour réaliser l'adaptation des lentilles de contact.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 101 rectifié *ter*, ainsi qu'à l'amendement n° 103 rectifié *quater*.*

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n°s 341 rectifié *bis* et 685 rectifié *ter* qui autorisent les opticiens-lunetiers à adapter

les prescriptions de lentilles de contact dans le cadre d'un renouvellement, et à procéder dans certains cas à l'adaptation des lentilles de contact. On ne peut pas faire l'économie d'un suivi médical. Ces amendements sont par ailleurs en partie satisfaits par l'amendement n° 1188 présenté par le Gouvernement.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 341 rectifié bis et 685 rectifié ter.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 450 rectifié *ter* et 1142 rectifié *bis* s'attaquent à un sujet qui a été longuement débattu lors de la loi Hamon puis de la loi Macron : ils restreignent l'obligation d'ordonnance pour la délivrance des verres correcteurs aux enfants de moins de 16 ans. La commission des affaires sociales n'avait pas eu à se prononcer sur cette question de santé publique, abordée dans des textes dont elle n'était pas saisie. L'obligation d'une prescription initiale de verres correcteurs constitue un point d'entrée dans le système de la santé visuelle. En garantissant qu'un examen ophtalmologique est régulièrement effectué, elle contribue à assurer le dépistage d'éventuelles pathologies. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 450 rectifié *ter* et 1142 rectifié bis.*

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 1188 rectifié *bis* propose de moderniser le statut des opticiens-lunetiers, en tenant compte des préconisations du rapport de l'Igas sur la restructuration de la filière visuelle. Il indique que la compétence des opticiens pour l'adaptation des prescriptions dans le cadre du renouvellement des verres correcteurs pourra s'exercer dans un délai fixé par décret, qui varierait en fonction de l'âge et de l'état de santé du patient, éventuellement au-delà des trois ans du droit actuel. Il propose d'étendre cette compétence d'adaptation aux lentilles de contact, selon les mêmes modalités. Dans la mesure où le port des lentilles n'est pas un acte anodin et nécessite un suivi médical, nous demanderons des précisions à Mme la ministre sur d'éventuelles dispositions réglementaires. L'amendement propose également de reconnaître compétence aux opticiens pour l'apprentissage de la manipulation et de la pose des lentilles, ce qui soulagera les ophtalmologistes. Il définit par décret des règles spécifiques pour la délivrance de verres de remplacement en cas de bris ou de pertes de verres correcteurs, ce qui lève les problèmes qu'aurait pu poser l'obligation d'une prescription médicale pour la délivrance d'un équipement optique. Enfin, il prévoit que l'écart pupillaire sur les verres correcteurs ne soit mentionné qu'en cas de besoin, c'est-à-dire en fonction de la demande du patient. Avis de sagesse.

Mme Nicole Bricq. – Vous avez la faculté de demander au président de séance l'appel d'un amendement en priorité. En commençant par examiner cet amendement du Gouvernement, le débat serait plus clair.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Puisque tout le monde est d'accord, nous demanderons l'examen de cet amendement en priorité.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 1188 rectifié bis.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Avis défavorable au sous-amendement n° 1222 qui complète l'amendement n° 1188 du Gouvernement en y ajoutant plusieurs dispositions relatives à la formation des opticiens-lunetiers.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° 1222.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Nous demanderons l’avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 1223 qui précise que la délivrance de certains verres correcteurs particuliers (verres multifocaux et verres unifocaux de puissance importante) est soumise à une prise de mesures réalisée physiquement sur le porteur.

La commission demandera l’avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 1223.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Le sous-amendement n° 1235 précise que seules les corrections optiques des lentilles de contact correctrices peuvent faire l’objet d’une adaptation par l’opticien lors d’un renouvellement, excluant ainsi les autres caractéristiques (matériau, courbure...) qui peuvent avoir un effet sur la tolérance des lentilles. Avis du Gouvernement.

La commission demandera l’avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 1235.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Avis du Gouvernement, également sur le sous-amendement n° 1236, qui soumet la réalisation par l’opticien de séances d’apprentissage à la manipulation des lentilles de contact à l’obligation d’une prescription médicale.

La commission demandera l’avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 1236.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Le sous-amendement n° 1220 donne compétence aux opticiens pour l’adaptation des lentilles de contact, en dehors des situations particulières où celles-ci sont remboursées par l’assurance maladie.

Mme Catherine Génisson. – De quoi s’agit-il ? Des lentilles de couleur ?

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Non. Des lentilles que portent la plupart des gens. Le texte est trop ambigu. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° 1220.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Demande de retrait ou avis défavorable à l’amendement n° 247 rectifié *bis* qui étend aux lentilles de contact les possibilités de renouvellement et d’adaptation par les opticiens-lunetiers.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 247 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L’amendement n° 255 rectifié *ter* étend à cinq ans le délai pendant lequel les opticiens peuvent adapter une prescription de verres correcteurs, et étend ce délai aux prescriptions de lentilles de contact. Il deviendra sans objet, si l’amendement n° 1188 est voté. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 255 rectifié ter et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 684 rectifié *bis* prévoit l'interdiction du colportage et de la vente itinérante des verres correcteurs et des lentilles. Il prévoit également un encadrement par décret de la possibilité de vente à domicile, notamment pour les personnes à mobilité réduite. Compte tenu des travaux en cours sur la réforme de la filière visuelle, nous demanderons l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 684 rectifié bis.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Il est difficile de nous prononcer sur l'amendement n° 312 rectifié *bis* qui reconnaît la profession d'optométriste. Le rapport de l'Igas qui vient d'être rendu public, et les deux amendements déposés par le Gouvernement, ne sont que les premières traductions de la réflexion en cours sur la réforme de la filière visuelle. Il nous semble nécessaire de prendre le temps de la réflexion, et de conduire des auditions auprès des professionnels concernés, en tenant compte de l'ensemble de la filière. Le rapport de l'Igas se borne à constater que la profession d'optométriste pose problème, sans proposer de solution concrète. Nous questionnerons la ministre sur le sujet. Avis défavorable.

Mme Elisabeth Doineau, rapporteure. – J'ai eu l'occasion d'auditionner des optométristes. Il y a un vrai problème en France : des écoles forment à l'optométrie, sans que ceux qui en sortent puissent exercer leur métier, à moins de s'installer à l'étranger ou d'être déclassés chez un ophtalmologiste. Nous sommes le seul pays européen à ne pas reconnaître cette profession. C'est une injustice qu'il faudrait réparer.

M. Yves Daudigny. – Je m'étonne qu'un rapport sur la filière visuelle puisse faire l'impasse sur la question de l'optométrie. Une approche médicale n'a rien à voir avec une approche physique du type de verres à choisir.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Il aurait mieux valu faire une loi sur l'ensemble de la filière visuelle plutôt que de la morceler au hasard des amendements. Nous n'avons pas pu faire d'auditions. C'est dommage. L'unique fois où nous avons réuni orthoptistes, optométristes, ophtalmologistes et opticiens, on a presque sorti les gilets pare-balles...

M. Yves Daudigny. – Ou les verres résistant à l'impact des balles...

Mme Catherine Génisson. – Certaines propositions commencent à aller dans le bon sens. Les opticiens, qui sont assermentés, restent les parents pauvres.

M. Gérard Roche. – Les opticiens ont une formation essentiellement technique, qui repose sur les données physiques de la vue. Le délai de trois ans est suffisant pour qu'un patient déclenche une cataracte, un œdème papillaire, ou le début d'une dégénérescence maculaire. A partir d'un certain âge, une perte de vue doit justifier d'un acte médical. Elle n'est pas toujours due à un problème technique ou physique. Bien sûr, le manque d'ophtalmologistes justifie que l'on ait recours aux opticiens. Neuf fois sur dix, c'est suffisant. C'est aussi prendre le risque de passer à côté de pathologies très graves.

Mme Elisabeth Doineau. – Les optométristes que j'ai auditionnés m'ont assurée qu'au moindre doute sur une pathologie, ils renvoyaient leur patient chez l'ophtalmologiste. Un praticien anglais m'a précisé que c'était ainsi que dans son pays, l'on séparait le technique du médical.

M. Yves Daudigny. – La consultation en ophtalmologie est indispensable pour vérifier l'absence de toute pathologie. Quand il s'agit de manipuler les verres, on n'a pas besoin d'avoir bac + 8 : des machines peuvent le faire. Il faut distinguer la partie médicale, obligatoire à mon sens, et la manipulation des verres, que l'on peut confier à une autre profession.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Mais comment éviter de passer à côté de maladies graves dans le délai de trois ans ?

Mme Catherine Génisson. – D'autant qu'il risque d'être étendu. Certains opticiens prennent l'initiative de vérifier l'éventuelle apparition d'une pathologie. Rien n'est codifié : on a le meilleur comme le pire. On n'a fait que la moitié du chemin.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 312 rectifié bis.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 1173 rectifié bis.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1173 rectifié bis.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 1160 rectifié bis.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1160 rectifié bis.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 357 rectifié bis qui modifie la rédaction du code de la santé publique, pour mieux encadrer le contrôle de la délivrance des lentilles de contact, si des mesures complémentaires à celles qui existent déjà à l'article L. 4362-9-1 devaient être prises.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 357 rectifié bis.

Article 33

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 672 rectifié bis prévoit que les pharmaciens d'officine peuvent conseiller et dispenser des substituts nicotiques. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 672 rectifié bis.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Avis défavorable également à l'amendement n° 266 rectifié qui supprime la possibilité, pour les sages-femmes, de prescrire des substituts nicotiques à l'entourage de la femme enceinte.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 266 rectifié.

Article 33 bis (supprimé)

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Les amendements identiques n° 11 rectifié bis et 478 rétablissent la consultation tabacologique spécialisée pour les femmes enceintes fumeuses. Avis défavorable, car le tabagisme doit s'inscrire pleinement dans le suivi de la femme enceinte.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 11 rectifié bis et 478.

Article 34

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 798 alourdit les règles de gouvernance des établissements de santé sans qu'une étude d'impact ait pu être réalisée et sans que des concertations avec les acteurs concernés aient été organisées. Avis défavorable, d'autant que la suppression de l'avis de la commission médicale d'établissement dans l'élaboration du programme d'investissements ne semble pas pertinente.

M. Dominique Watrin. – Vous êtes contre les rapports et vous réclamez une étude d'impact...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 798.

Articles additionnels après l'article 34

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 797 rectifié qui soumet l'exercice des compétences du directeur à l'approbation du directoire de l'établissement de santé.

M. Georges Labazée. – La loi Bachelot avait modifié profondément l'organisation de l'administration des établissements hospitaliers, en donnant la prééminence au directeur. Cet amendement en est le prolongement. Pourquoi s'y opposer ?

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Dans la loi Bachelot, le directoire est consulté ; l'amendement propose qu'il approuve les projets.

M. Gérard Roche. – L'administration a pris trop d'influence. On conforterait encore son pouvoir.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 797 rectifié.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 799 rectifié *bis* supprime la possibilité pour le directeur d'établissement de décider de l'organisation du temps de travail et des temps de repos, à défaut d'un accord avec les organisations syndicales. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 799 rectifié bis.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 800 rectifié, qui supprime la possibilité pour les établissements de santé de créer des fondations hospitalières.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 800 rectifié.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – La création d'un diplôme d'assistant médicoteknique en dermatologie relève du pouvoir réglementaire. Avis défavorable à l'amendement n° 618, qui relèvera de l'article 41 à partir du 1^{er} octobre.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 618.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement du Gouvernement n° 1197 prévoit la possibilité pour l'AP-HP, l'AP-HM et les hospices civils de Lyon de résilier un contrat de location en cours afin de loger une personne occupant un emploi au sein de ces établissements de santé. Avis favorable, après explications du Gouvernement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1197.

Article 34 bis A

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 206 rectifié qui recommande l'information de l'ordre professionnel en cas de méconnaissance par un praticien hospitalier exerçant une activité libérale de ses obligations légales, réglementaires ou contractuelles.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°206 rectifié.

Article 34 ter

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement de suppression n° 779 s'oppose à la prolongation de la durée d'activité des praticiens. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 779.

Article 34 quater

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Même avis défavorable à l'amendement de suppression n° 780.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 780.

Article 35

Mme Catherine Deroche, rapporteur. – L'article 35 confie à la Haute Autorité de santé (HAS) des missions supplémentaires pour améliorer l'analyse médico-économique des traitements et des stratégies thérapeutiques. Il prévoit l'élaboration de fiches de bon usage pour certains médicaments, afin de définir leur place dans la stratégie thérapeutique, ainsi que la réalisation d'un guide des stratégies diagnostiques et thérapeutiques les plus efficaces et de listes de médicaments à utiliser en priorité. Il s'agit de fournir aux professionnels de santé des outils d'information clairs, tout en respectant leur liberté de prescription, mais aussi de constituer une base juridique dans laquelle seront regroupés les documents élaborés à l'initiative de la HAS, et de donner davantage de poids et de visibilité à l'analyse médico-économique du médicament. Nous donnerons un avis favorable aux amendements qui améliorent ce dispositif, et un avis défavorable à ceux qui le remettent en cause. Suivant ce principe, avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 185 rectifié, 248 rectifié *bis*, 570, 578 rectifié *bis* et 1169 rectifié qui suppriment l'élaboration d'un guide des stratégies diagnostiques et thérapeutiques les plus efficaces et celle des listes de médicaments à utiliser préférentiellement.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 185 rectifié, 248 rectifié bis, 570, 578 rectifié bis et 1169 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Avis favorable aux amendements identiques n^{os} 249 rectifié *bis*, 299 rectifié *bis*, 571 et 584 rectifié *ter*, qui définissent par décret en Conseil d'Etat les conditions d'élaboration des guides de stratégies diagnostiques et thérapeutiques les plus efficaces et des listes de médicaments à utiliser préférentiellement. L'avis du Conseil d'Etat apporte un surcroît de sécurité juridique et réduit les risques de recours contentieux.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 249 rectifié bis, 299 rectifié bis, 571 et 584 rectifié ter.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Les amendements identiques n^{os} 250 rectifié *bis* et 581 rectifié *bis* prévoient que les stratégies diagnostiques et thérapeutiques les plus efficaces figurant dans le guide que devra élaborer la HAS devront être évaluées en vie réelle. Avis défavorable, car un décret doit préciser les conditions d'élaboration du guide prévu par l'article 35. Par ailleurs, s'il est souhaitable que l'évaluation des stratégies diagnostiques et thérapeutiques soit la plus rigoureuse possible, une évaluation en vie réelle n'est pas toujours possible à court terme.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 250 rectifié bis et 581 rectifié bis.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 251 rectifié *bis* et 582 rectifié *bis* qui suppriment l'élaboration par la HAS de listes de médicaments à utiliser préférentiellement.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 251 rectifié bis et 582 rectifié bis.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Demande de retrait des amendements identiques n^{os} 252 rectifié *bis*, 572 et 585 rectifié *ter*, au profit de l'amendement n^o 300 rectifié *bis*, dont la rédaction est meilleure.

La commission émet une demande de retrait des amendements identiques n^{os} 252 rectifié bis, 572 et 585 rectifié ter.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Avis favorable à l'amendement n^o 300 rectifié *ter*.

Mme Catherine Génisson. – On demande un décret en Conseil d'Etat, puis un arrêté du ministre ? Ce n'est pas très cohérent.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Le décret doit définir les conditions de la réalisation des listes, et de leur publication. Il évitera ainsi les contentieux possibles avec les industriels qui souhaiteraient contester ces listes.

Mme Nicole Bricq. – Un amendement précédent du Gouvernement inscrivait ces conditions dans la loi. Pourquoi demander un décret ? C'est ralentir les choses pour rien.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Il s'agit d'un décret en Conseil d'Etat...

Mme Nicole Bricq. –...qui retarde d'autant plus la procédure...

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Mais sécurise les contentieux.

Mme Nicole Bricq. – Tout en donnant aux industriels le temps pour réagir ! C'est une manœuvre dilatoire.

Mme Laurence Cohen. – La liste dont il est question est-elle une liste de médicaments ?

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Oui, à utiliser de manière préférentielle.

Mme Laurence Cohen. – Dans le premier cas, le décret est pris par le Gouvernement, alors que dans le second, il l'est en Conseil d'Etat, ce qui demande du temps et profite à certains.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'un des objectifs est d'empêcher des procédures de contentieux éventuelles. Nous ne sommes pas favorables à la suppression de ces listes.

M. Gérard Roche. – Cet amendement mériterait une demande d'explications. Tous les protocoles de soins s'appuient sur une liste hiérarchisée de médicaments. Les producteurs de ceux qui seront écartés exerceront des recours. Ceux-ci seraient réduits en cas de décret en Conseil d'Etat, qui apporterait beaucoup de poids à cette liste contestée.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Si le choix d'un décret en Conseil d'Etat risque d'allonger la procédure, il garantit aussi plus de sécurité.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 300 rectifié bis.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 253 rectifié bis reporte l'entrée en vigueur de certaines dispositions de l'article 35.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 253 rectifié bis, 573 et 586 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 35

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 1003 a été rejeté par la commission en juillet. Sa rédaction est imprécise. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 1003 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 35 bis A

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 595 rectifié rétablit l'article 35 bis A, sur la prescription d'une activité physique adaptée, supprimé par la commission. Je rappelle que lors du débat en séance à l'Assemblée nationale, Mme Touraine a déclaré que l'inscription dans la loi du principe d'une prescription d'activités sportives donne le sentiment qu'il s'agit d'un acte médical et renvoie à la perspective d'une prise en

charge financière par l'assurance maladie ou par des organismes complémentaires. Le ministre avait émis un avis défavorable. C'est aussi le nôtre.

M. Georges Labazée. – Nous sommes contre votre avis. J'entends vos craintes sur la demande de remboursement de ces activités sportives. Certaines mutuelles bien structurées financièrement proposent à l'ensemble de leurs sociétaires un dispositif de sport sur ordonnance qu'elles prennent en charge.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Cet amendement soulève un problème de labellisation des lieux où ont lieu les séances. Tous les accompagnements, esthétiques et autres, sont les bienvenus. L'inscription dans la loi ouvrirait la boîte de Pandore.

M. Gérard Roche. – Ces activités sont organisées avec les centres de consultation hospitaliers. On n'est pas dans la prescription médicale, mais dans le conseil médical, sans but lucratif. Il faut mettre en œuvre cette prévention.

Mme Catherine Génisson. – C'est ce que l'on appelait les règles hygiéno-diététiques...

M. Gérard Roche. – Restons dans le conseil médical. La prescription posera la question du remboursement et de la prise en charge des malades par des acteurs à but lucratif, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Mme Catherine Génisson. – Le principe d'encourager le sport plutôt que la prise de médicaments est très bon, mais les patients souhaitent tout de même une prescription, notamment les diabétiques et les cardiaques.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 595 rectifié, 867 rectifié, 1068, 530 et 336 rectifié.

Article additionnel après l'article 35 bis B

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 127 rectifié autorise la vente hors officine de médicaments non soumis à prescription. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 127 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 177 rectifié donne la possibilité aux pharmacies en ligne de sous-traiter à des plateformes de commerce électronique. La vente en ligne de médicaments non soumis à prescription a été autorisée en droit français dans le cadre de la transposition de la directive européenne 2011/62/UE dont l'objectif était d'empêcher la pénétration des médicaments falsifiés dans la chaîne d'approvisionnement légale en médicaments. En France, le législateur a transposé ce texte tout en garantissant un niveau de sécurité élevé aux citoyens français. La conception et la maintenance technique du site Internet d'une pharmacie sont actuellement autorisés ; aller au-delà, jusqu'à la gestion, ne serait pas bénéfique aux patients. En Europe, 20 Etats sur 24, dont la France, ont fait le choix d'imposer un lien direct avec une pharmacie physique. Autoriser la sous-traitance dilue les responsabilités, les rend opaques – le patient ne sachant plus à qui s'adresser en cas de problème – et met à mal l'indépendance professionnelle du pharmacien. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 177 rectifié, 295 rectifié ter et 322 rectifié ter.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 236 rectifié *quinquies* interdit aux vétérinaires de délivrer des médicaments vétérinaires et de prescrire des antibiotiques d’importance critique. Si les agences sanitaires ont effectivement indiqué qu’il était nécessaire d’agir, l’amendement crée une rupture entre la prescription et la délivrance des médicaments vétérinaires, ce qui est de nature à changer profondément la pratique des soins pour les animaux. La mesure ne paraît pas proportionnée. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 236 rectifié quinquies.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 233 rectifié *sexies* porte sur le suivi de la consommation d’antibiotiques en médecine vétérinaire. Avis du Gouvernement.

La commission demandera l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 233 rectifié sexies.

Article 35 bis (supprimé)

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 634 du Gouvernement rétablit l’article 35 *bis* que la commission a supprimé en considérant que l’exécutif pouvait déjà prendre les mesures réglementaires adaptées à la lutte contre les résistances aux médicaments concernés. Cet article n’ajoute rien au droit. Il sera intéressant d’entendre la ministre sur les mesures qu’elle préconise après la remise d’un rapport sur le mésusage des antibiotiques.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 634.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 783 rappelle le droit en matière de licence d’office sans rien ajouter. Il tend à contester le prix excessif de certains médicaments, sur lequel l’action du comité économique des produits de santé est efficace, même s’il convient effectivement de nous pencher sur le prix à payer pour l’innovation en matière de médicament. Demande de retrait.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 783 et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l’article 35 ter

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 334 rectifié demande un rapport sur le reste à charge en matière de dispositifs médicaux. Avis défavorable, comme pour tous les rapports.

Mme Catherine Génisson. – Le reste à charge représente un vrai sujet.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Toutes les demandes de rapport portent sur de vrais sujets...

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Je vous lirai la liste des 53 rapports demandés.

Mme Nicole Bricq. – Il serait intéressant d'obtenir le chiffre exact du reste à charge. Ce travail d'investigation peut être effectué par le rapporteur général.

Mme Catherine Génisson. – Il existe des aberrations. A une époque, les pompes à insuline étaient remboursées contrairement aux tubulures pour faire fonctionner les pompes. Un rapport avait dénoncé cette situation.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 334 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 784 exclut la possibilité, notamment pour les industriels du secteur du médicament et des dispositifs médicaux ou pour les prestataires de services en santé, de gérer un centre de santé ou d'être titulaire d'une autorisation d'activité de soins ou d'établissement ou de service social ou médico-social. Cette interdiction paraît disproportionnée par rapport aux enjeux de prévention des conflits d'intérêt. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 784 et 1004.

Article 35 quater

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 1126 du Gouvernement porte sur le contrôle par l'ANSM du contenu des logiciels d'aide à la prescription ou à la dispensation. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1226.

Article additionnel après l'article 35 quater

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 186 rectifié rend possible la mention du nom de marque pour les médicaments de thérapie biologique. Puisque la prescription en dénomination commune internationale (DCI) tend à favoriser le développement des médicaments génériques, il peut paraître raisonnable de permettre la mention du nom de marque au côté de la DCI pour les médicaments biologiques. Sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur les amendements identiques n^{os} 186 rectifié et 574.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 187 rectifié rend possible la mention du nom de marque pour les médicaments inhalés. Nous avons déjà eu ce débat lors de l'examen du PLFSS. Avis du Gouvernement ?

Mme Catherine Génisson. – Nous y étions plutôt favorables contrairement au Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 187 rectifié.

Article 36

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 102 rectifié *bis* inclut la notion de « classes de médicaments ou association fixe de molécules ». Nous l'avions rejeté en juillet. Après réflexion, nous demandons l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 102 rectifié bis.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 366 définit les matériaux antimicrobiens. La commission avait rejeté cet amendement, estimant que cette définition ne relève pas de la loi. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 366.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 576 supprime l'obligation de livraison appropriée et continue aux grossistes répartiteurs. Les éléments intégrés au texte par la commission permettent à ces derniers d'assumer leur mission de service public. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 576.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 785 renforce les obligations pesant sur les laboratoires pour fournir les médicaments jugés essentiels à la santé publique et prévenir les ruptures dues à des raisons commerciales. Le dispositif de l'article 36 paraît cependant aller aussi loin que possible. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 785.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 644 du Gouvernement renforce la lutte contre la rupture d'approvisionnement des vaccins. Avis favorable.

M. Georges Labazée. – Je vous remercie.

M. Gérard Roche. – Un avis défavorable aurait été étonnant !

Mme Laurence Cohen. – Je ne comprends pas pourquoi vous émettez un avis favorable à l'amendement du Gouvernement, que je partage, et balayez notre amendement n° 785 sous prétexte que le projet de loi est suffisant. Il y a deux poids, deux mesures.

M. Gérard Roche. – C'est un complot !

Mme Laurence Cohen. – Sans parler de complot, quelle est la justification des rapporteurs ?

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Vous ajoutez des conditions différentes de celles de l'amendement n° 644, touchant au droit de propriété des industriels. L'article 36 nous paraît suffisant.

Article additionnel après l'article 36

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 786 ajoute des critères supplémentaires pour la détermination du prix des médicaments, ce qui relève du PLFSS. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait des amendements identiques n°s 786 et 1005, et à défaut, y sera défavorable.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 1021 rectifié rend public le chiffre d'affaires réalisé sur chaque médicament en France. Cet amendement relève du PLFSS. Par ailleurs, l'ANSM publie déjà des éléments sur la vente des médicaments en France. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 1021 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 538 rectifié modifie les dispositions pénales en matière de prescription vétérinaire. Il complète utilement les dispositions actuelles du code pour mieux contrôler la prescription. Avis favorable.

M. Gérard Roche. – Certains groupes de vétérinaires pré-signent des ordonnances qu'ils laissent chez les éleveurs si ceux-ci ont besoin d'un antibiotique. Les consultations sont payées comme si le vétérinaire était venu. L'ordre des vétérinaires, qui, avec l'Etat, est en procès avec un grand groupe, nous a demandé de renforcer les dispositions pénales.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 538 rectifié, 569 rectifié ter et 1098.

Article 36 ter

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 39 rectifié supprime l'article 36 *ter* introduit à l'Assemblée nationale par Gérard Bapt, visant à assouplir l'interdiction des tubulures contenant du DEHP dans les services de pédiatrie, de néonatalogie et de maternité, prévue par la loi du 24 décembre 2012. Compte-tenu des difficultés occasionnées par l'interdiction pure et simple, l'Assemblée nationale avait préféré renvoyer à un seuil de concentration fixé par voie réglementaire. En effet, le DEHP est utilisé dans la production d'un certain nombre de dispositifs médicaux, notamment en chirurgie cardiaque et pour des dialyses, et les industriels n'ont pas trouvé de substitut à ce matériau. Nous ne souhaitons pas revenir sur cet assouplissement. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 39 rectifié et 995.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 1227 du Gouvernement établit un seuil en-deçà desquelles les tubulures contenant des phtalates sont autorisées. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1227.

Article additionnel après l'article 36 ter

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 162 rectifié met en œuvre le principe du prix différencié pour les médicaments destinés à l'export, voté en 2011 et resté lettre morte jusqu'à aujourd'hui. S'il est préoccupant qu'une disposition votée en 2011 ne soit pas encore appliquée, c'est faute de publication des mesures réglementaires nécessaires. Le dispositif de l'amendement n'est donc pas de nature à mettre en application la loi. En outre, la notion de tiers de confiance semble excessivement imprécise. Avis défavorable. Nous demanderons tout de même à la ministre de nous faire part des mesures envisagées pour que le principe de différenciation des prix à l'export, qui est prévu par la loi, puisse être appliqué.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 162 rectifié.

Article additionnel après l'article 37

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 1008 demande des rapports sur les différents types d'outils autres que l'usage de monopole encourageant la recherche et le développement. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1008, ainsi qu'à l'amendement n° 97 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 432 de M. Malhuret est satisfait car il existe déjà un répertoire prévu à l'article L.1121-15 du code de la santé publique. Par ailleurs, dans le règlement européen « Essais cliniques portant sur les médicaments », il est prévu un répertoire européen des essais. Une disposition similaire est prévue dans les règlements en discussion sur les dispositifs médicaux et les dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*. Demande de retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 432 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 96 rectifié est satisfait pour ce qui concerne les effets indésirables. Le site de l'ANSM comporte par ailleurs des informations sur les études cliniques. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 96 rectifié, 791 et 1007.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 1145 demande des rapports sur la télémédecine dans les outre-mer. Ce sujet est très intéressant, néanmoins j'émet un avis défavorable.

M. Georges Labazée. – L'objectif est que le Gouvernement s'exprime sur ces pratiques.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1145.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 792 de M. Paul Vergès demande un rapport sur la médecine tropicale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 792.

Article 37 bis

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 434 supprime l'article 37 bis portant sur l'organisation par la HAS de consultations avec les entreprises de produits innovants préalablement à l'évaluation par essais cliniques. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 434.

Article additionnel après l'article 37 bis

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 509 rectifié donne la possibilité à un infirmier d'être investigateur pour un protocole de recherche infirmier. Avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 509 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 550 demande la publication par la conférence nationale de santé d'un rapport annuel sur le développement de la recherche et de l'innovation en santé au service des usagers. Cet amendement ne demandant pas le rapport au Gouvernement, il ne tombe pas strictement sous le coup de la jurisprudence. Avis de sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 550.

Article 38

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 91 rectifié porte sur le contenu du schéma régional de santé. Les programmes mentionnés par l'amendement ne sont que la déclinaison des schémas contenus dans le PRS. Ils ne sont pas remis en cause par l'article 38. Les précisions concernant l'outre-mer sont déjà mentionnées à l'alinéa 14 de l'article 38. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 91 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Les éléments de l'amendement n° 1075 sont satisfaits par la rédaction de l'alinéa 11, dont la rédaction est préférable. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 1075 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 113 rectifié précise que les objectifs dévolus au PRS s'entendent en matière de prises en charge sanitaires et médico-sociales. Si la précision ne semble pas utile, nous demanderons l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements identiques n^{os} 113 rectifié, 174 rectifié quater, 283 rectifié, 350 rectifié bis, 362 rectifié quater et 1096.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 62 rectifié prévoit que le schéma régional de santé est élaboré en tenant compte des besoins de la population et de l'offre existante. Cela paraît évident.

Mme Catherine Génisson. – Lorsqu'on parle des besoins de la population aux ARS, les interlocuteurs répondent qu'ils ne les connaissent pas. Or c'est fondamental pour établir un schéma.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – C'est déjà inscrit à l'article 38.

Mme Catherine Génisson. – Il faut différencier les programmes standards de ceux qui sont adaptés aux territoires.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – La loi HPST dispose que les schémas régionaux de santé doivent être adaptés aux territoires, en application du programme national.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 62 rectifié.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 226 rectifié *quater* prévoit un volet spécifique du schéma régional de santé consacré aux actions de prévention des maladies vectorielles. Avis défavorable. Il ne semble pas opportun, et même paradoxal, d'entrer dans un tel détail dans le cadre d'une loi destinée à remédier à la lourdeur et à la complexité des PRS.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 226 rectifié quater.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 63 rectifié précise que les objectifs fixés par le schéma régional de santé sont compatibles avec le droit des autorisations sanitaires. La préoccupation exprimée par l'objet de l'amendement a déjà été prise en compte par l'amendement des rapporteurs au stade de l'examen en commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 63 rectifié.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 173 rectifié *quinquies*, 349 rectifié, 412 rectifié *quater* et 1095 suppriment l'alinéa 22 de l'article 38 prévoyant que le schéma régional de santé des territoires frontaliers prenne en compte les besoins et l'offre disponible dans le pays voisin. Avis de sagesse et demande d'avis du Gouvernement.

La commission émet un avis de sagesse sur les amendements identiques n^{os} 173 rectifié quinquies, 349 rectifié, 412 rectifié quater et 1095.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 120 rectifié précise que la détermination par le directeur général de l'ARS des zones souffrant d'un déséquilibre en matière de répartition de l'offre sanitaire doit intervenir annuellement. Il nous semble que la fixation d'une périodicité pour la délimitation de ces zonages est plutôt une mesure d'ordre

réglementaire, qui pourrait être prise dans le cadre prévu par l'alinéa 33 prévoyant un décret en Conseil d'Etat pour l'application des mesures relatives au zonage. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 120 rectifié et 182 rectifié quater.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 284 prévoit que la concertation organisée par le directeur général de l'ARS en amont de la définition des différents zonages inclue les représentants des centres de santé. Or ceux-ci ne sont pas exclus de la rédaction proposée par l'alinéa 24, générale et non exhaustive. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 284.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 99 rectifié prévoit la définition de territoires prioritaires de renforcement des moyens en santé. Cette préoccupation est déjà prise en compte par les alinéas 24 à 27 de l'article 38. Demande de retrait ou avis défavorable.

Mme Nicole Bricq. – Cet amendement n'est pas du tout satisfait par la réalité. L'offre de santé n'existe pas partout.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – La devise « Liberté, égalité, fraternité » n'est pas non plus satisfaite par la réalité !

La commission demande le retrait de l'amendement n° 99 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 92 rectifié précise que les zones sur-denses et sous-denses, du point de vue de l'offre en santé, doivent être définies à l'échelon infrarégional. Il précise également que le décret d'application prévu à l'article L. 1434-6 doit « veiller à la composition et aux modalités de fonctionnement et de désignation des membres des conseils territoriaux de santé ». Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 92 rectifié.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 12 rectifié *bis* et 794 prévoient l'adoption par chaque ARS d'un plan d'action pour l'accès à l'interruption volontaire de grossesse. Sans préjuger du fond ni de l'opportunité de la mesure, il ne semble pas opportun d'entrer dans un tel détail dans le cadre d'un article de loi dont l'objectif est précisément de remédier à la lourdeur et à la complexité des PRS.

Mme Catherine Génisson. – Il s'agit d'un vrai sujet.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Les ARS peuvent s'en saisir si elles le souhaitent.

Mme Nicole Bricq. – Faites un geste en cette journée mondiale de l'avortement.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Une journée mondiale est organisée chaque jour. Il faudrait faire un geste pour le diabète, l'hypertension artérielle, les hémorragies cérébrales, les besoins en orthophonie...

Mme Catherine Génisson. – Les praticiens sont tous partis à la retraite. Dans certains hôpitaux publics, le chef de service d'obstétrique refuse de se charger de ces interventions.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – On pourrait pourtant penser que les mentalités évoluent.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 12 rectifié bis et 794.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 114 rectifié *ter* porte sur le calcul des financements en cas de conversion de lits sanitaires en lits médico-sociaux. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 114 rectifié *ter*, 175 rectifié *quater* et 1099 rectifié.*

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 176 rectifié *sexies* prévoit que la délimitation par les ARS des territoires de la démocratie sanitaire ainsi que des zones relatives à la répartition de l'offre sanitaire ne peut intervenir qu'après avis de la conférence régionale de santé et de l'autonomie. Avis défavorable puisque l'alinéa 54 renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir les conditions encadrant cette délimitation, ce qui portera notamment sur les consultations à prévoir.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 176 rectifié *sexies*, 351 rectifié bis et 363 rectifié *quater*.*

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 100 rectifié *bis* prévoit la consultation des conseils territoriaux de santé en matière de fermeture de services et de retrait d'autorisation d'exercer et leur confère un pouvoir d'opposition à ces mesures. Dans la mesure où la commission des affaires sociales a supprimé les conseils territoriaux de santé, l'avis ne peut être que défavorable.

M. Georges Labazée. – La référence à la territorialité des conférences régionales de santé a peut-être été inscrite dans le projet de loi avant la définition des nouvelles régions.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Nous poserons la question à la ministre.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 100 rectifié bis.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Les amendements n^{os} 207 rectifié, 1076, 531 et 1135 rectifié remettent en place les conseils territoriaux de santé. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 207 rectifié et 1076, ainsi qu'aux amendements identiques n^{os} 531 et 1135 rectifié.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Avis défavorable pour les amendements de conséquence n^{os} 532 et 208 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 532 ainsi qu'à l'amendement n° 208 rectifié.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 1069 ajoute la promotion des modes de déplacement actifs dans les dispositions prévoyant les missions des ARS. Je demande son retrait car il comporte une erreur, la disposition venant s'insérer au sein d'une liste d'acteurs et non d'actions. Il ne serait pas opportun d'entrer dans un tel niveau de détail.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 1069 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Nous demanderons plus de précisions au Gouvernement sur son amendement n° 1244.

Mme Catherine Génisson. – Nous avons accepté d'inscrire le principe de prévention partagée dans les articles généraux. Cet amendement favorise leur prise en compte par les ARS.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 1244.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 209 rectifié intègre les ordres professionnels de santé à l'analyse des besoins et de l'offre en formation pour les professionnels des secteurs sanitaire et médico-social. Avis défavorable, cette mission n'ayant qu'un lien très lointain avec le rôle des ordres.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 209 rectifié.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 1070 promeut l'apprentissage du vélo parmi les missions des ARS. Le niveau de détail est très élevé.

M. Georges Labazée. – Pourquoi cet amendement se limite-t-il aux agglomérations de plus de 100 000 habitants ?

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Ailleurs, tout le monde sait faire du vélo !

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Il faudra poser la question aux auteurs.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1070.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 795 ajoute aux missions des ARS la régulation des installations dans les zones sur-denses. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 795 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 796 module le régime des sanctions qui peuvent être prononcées par les établissements publics de santé lorsque ceux-ci manquent à leur obligation de mise à disposition du public des résultats des

indicateurs de qualité et de sécurité des soins. Il s'agit de supprimer explicitement la possibilité de sanctions financières. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 796.

Article additionnel après l'article 38

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 505 rectifié *bis* oblige les ARS à motiver leurs décisions dès lors que celles-ci ne suivent pas un avis donné par une instance de la démocratie sanitaire ou par une collectivité territoriale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 505 rectifié bis.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 268 rectifié inclut les représentants des professionnels de santé dans les conseils de surveillance des ARS. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 268 rectifié.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 802 modifie les modalités de l'élection des membres du conseil de surveillance des établissements publics de santé, ce qui est d'ordre réglementaire. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 802.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 803 supprime la possibilité pour les directeurs généraux des ARS de mettre en place une politique d'intéressement. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 803.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 805 porte sur la présentation d'une comptabilité spécifique pour les missions de service public exercées par les établissements privés de santé. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 805.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 1071 prévoit que la conférence territoriale de l'action publique auditionne au moins une fois par an le président de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie et le président de la commission spécialisée dans le domaine des droits des usagers du système de santé. Cela relève du domaine réglementaire. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1071.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 555 crée une exonération de charges sociales et fiscales au bénéfice des médecins qui choisissent de s'implanter dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 555.

Article additionnel après l'article 38 ter

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 793 définit les modalités de mise en conformité des autorisations des établissements sociaux et médico-sociaux avec les schémas régionaux. Demande de retrait car cette procédure qui encourage un dialogue entre le titulaire de l'autorisation et l'ARS existe déjà dans la pratique.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 793 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 39

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 534 inclut les pharmaciens dans la liste des professionnels de santé dont les adresses électroniques sont collectées par les ordres professionnels. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 534.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Demande de retrait pour l'amendement n° 28 rectifié, satisfait par un amendement similaire de la commission.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 28 rectifié ainsi que de l'amendement n° 29 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 39 bis

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 1237 du Gouvernement étendant l'obligation de déclaration des événements indésirables graves liés à des soins à tous les professionnels de santé.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1237.

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 32 ter			
M. CIGOLOTTI	368 rect. bis	Cet amendement supprime l'obligation de faire figurer l'écart pupillaire sur les prescriptions médicales de verres correcteurs.	Défavorable
Le Gouvernement	1187 rect. bis	Cet amendement modifie les dispositions du code de la santé publique relatives à la profession d'orthoptiste.	Favorable
M. CORNU	1224	Ce sous-amendement amendement vise à donner compétence aux orthoptistes pour l'adaptation de lentilles de contact, en dehors des situations particulières où celles-ci sont remboursées par l'assurance maladie (c'est-à-dire en cas d'astigmatisme irrégulier, de myopie égale ou supérieure à 8 dioptries, de strabisme accommodatif, d'aphakie, d'anisométrie à 3 dioptries ou encore de kératocône).	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CIGOLOTTI	245 rect. ter	Cet amendement porte sur les compétences des orthoptistes, et prévoit notamment la possibilité de protocoles entre le médecin ophtalmologiste et l'orthoptiste.	Défavorable
M. CORNU	338 rect. bis	Cet amendement vise à définir les compétences de l'opticien-lunetier dans le code de la santé publique.	Défavorable
M. CIGOLOTTI	355 rect. ter	Cet amendement vise à définir les compétences de l'opticien-lunetier dans le code de la santé publique.	Défavorable
M. CORNU	339 rect. bis	Cet amendement porte sur la formation des opticiens lunetiers et propose la mise en place d'un diplôme d'Etat sanctionnant trois années d'études supérieures.	Défavorable
M. CORNU	256 rect. ter	Cet amendement porte sur la formation des opticiens lunetiers et propose la mise en place d'un diplôme d'Etat sanctionnant trois années d'études supérieures.	Défavorable
M. CIGOLOTTI	101 rect. ter	Cet amendement donne compétence aux opticiens-lunetiers pour réaliser l'adaptation des lentilles de contact.	Défavorable
M. VASSELLE	103 rect. quater	Cet amendement donne compétence aux opticiens-lunetiers pour réaliser l'adaptation des lentilles de contact.	Défavorable
M. CORNU	341 rect. bis	Cet amendement porte sur les compétences des opticiens-lunetiers, notamment en matière d'adaptation de prescription, s'agissant de l'apprentissage à la manipulation des lentilles de contact, et concernant l'adaptation aux lentilles de contact.	Défavorable
M. CIGOLOTTI	685 rect. ter	Cet amendement adapte les dispositions du code de la santé publique relatives à la profession d'opticien-lunetier.	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	450 rect. ter	Cet amendement prévoit que la nécessité d'une prescription médicale pour la délivrance de verres correcteurs s'applique uniquement aux enfants de moins de 16 ans.	Défavorable
M. CORNU	340 rect. bis	Interdiction de la vente itinérante de verres correcteurs et de lentilles.	
Mme DEROMEDI	1142 rect. bis	Cet amendement prévoit que la nécessité d'une prescription médicale pour la délivrance de verres correcteurs s'applique uniquement aux enfants de moins de 16 ans.	Défavorable
Le Gouvernement	1188 rect. bis	Cet amendement adapte les dispositions du code de la santé publique relatives à la profession d'opticien-lunetier.	Sagesse
M. CORNU	1221	Compétence des opticiens-lunetiers.	
M. CORNU	1222	Ce sous-amendement complète l'amendement n° 1188 du Gouvernement en y ajoutant plusieurs dispositions relatives à la formation des opticiens-lunetiers.	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CORNU	1223	Ce sous-amendement vise à compléter l'amendement n° 1188 du Gouvernement en précisant que la délivrance de certains verres correcteurs particuliers (verres multifocaux et verres unifocaux de puissance importante) est soumise à une prise de mesures réalisée physiquement sur le porteur.	Avis du Gouvernement
M. CIGOLOTTI	1235 rect.	Ce sous-amendement à l'amendement n° 1188 du Gouvernement précise que seules les corrections optiques des lentilles de contact correctrices peuvent faire l'objet d'une adaptation par l'opticien lors d'un renouvellement - à l'exception donc des autres caractéristiques des lentilles qui peuvent avoir un effet sur leur tolérance (matériau, courbure..).	Avis du Gouvernement
M. CIGOLOTTI	1236 rect.	Cet amendement soumet la réalisation par l'opticien de séances d'apprentissage à la manipulation des lentilles de contact à l'obligation d'une prescription médicale.	Avis du Gouvernement
M. CORNU	1220	Ce sous-amendement amendement vise à donner compétence aux opticiens pour l'adaptation de lentilles de contact, en dehors des situations particulières où celles-ci sont remboursées par l'assurance maladie (c'est-à-dire en cas d'astigmatisme irrégulier, de myopie égale ou supérieure à 8 dioptries, de strabisme accommodatif, d'aphakie, d'anisométrie à 3 dioptries ou encore de kératocône).	Défavorable
M. CIGOLOTTI	247 rect. bis	Cet amendement tend à étendre aux lentilles de contact les possibilités de renouvellement et d'adaptation par les opticiens-lunetiers.	Défavorable
M. CORNU	255 rect. ter	Cet amendement vise à étendre à cinq ans le délai pendant lequel les opticiens peuvent adapter une prescription de verres correcteurs, et à étendre ce délai aux prescriptions de lentilles de contact.	Défavorable
M. CIGOLOTTI	684 rect. bis	Cet amendement prévoit l'interdiction du colportage et de la vente itinérante des verres correcteurs et des lentilles. Il prévoit également un encadrement par décret de la possibilité de vente à domicile, notamment pour les personnes à mobilité réduite.	Avis du Gouvernement
M. TOURENNE	312 rect. bis	Cet amendement vise à reconnaître la profession d'optométriste.	Défavorable
M. CADIC	1173 rect. bis	Cet amendement vise à reconnaître la profession d'optométriste.	Défavorable
M. BONNECARRÈRE	1160 rect. bis	Cet amendement vise à reconnaître la profession d'optométriste.	Défavorable
M. CIGOLOTTI	357 rect. bis	Cet amendement propose une modification rédactionnelle dans le code de la santé publique, qui permettrait de mieux encadrer le contrôle de la délivrance de lentilles de contact, si des mesures complémentaires à celles qui existent déjà à l'article L. 4362-9-1 devaient être prises.	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 33 Prescription de substituts nicotiniques			
M. MEDEVIELLE	672 rect. bis	Cet amendement prévoit que les pharmaciens d'officine peuvent conseiller et dispenser des substituts nicotiniques.	Défavorable
M. POINTEREAU	266 rect.	Cet amendement vise à supprimer la possibilité, pour les sages-femmes, de prescrire des substituts nicotiniques à l'entourage de la femme enceinte.	Défavorable
Article 33 bis (Supprimé) Consultation d'accompagnement à l'arrêt du tabac pour les femmes enceintes			
Mme LABORDE	11 rect. bis	Cet amendement rétablit la consultation tabacologique spécialisée pour les femmes enceintes fumeuses	Défavorable
Mme GENISSON	478	Cet amendement, identique au précédent, rétablit la consultation tabacologique spécialisée pour les femmes enceintes fumeuses	Défavorable
Article 34 Encadrement du recrutement des praticiens temporaires et création d'une position de praticien remplaçant titulaire			
Mme COHEN	798	Modification des règles encadrant la gouvernance des établissements de santé	Défavorable
Article additionnel après l'article 34			
Mme COHEN	797 rect.	Approbation du directoire de l'établissement de santé pour l'exercice des compétences du directeur	Défavorable
Mme COHEN	799 rect. bis	Suppression de la possibilité pour le directeur d'établissement de décider de l'organisation du temps de travail et des temps de repos à défaut d'un accord avec les organisations syndicales	Défavorable
Mme COHEN	800 rect.	Suppression de la possibilité pour les établissements de santé de créer des fondations hospitalières	Défavorable
M. DAUDIGNY	618	Création d'un diplôme d'assistant médico-technique en dermatologie.	Défavorable
Le Gouvernement	1197	Possibilité pour l'AP-HP, l'AP-HM et les hospices civils de Lyon de résilier un contrat de location en cours afin de loger une personne occupant un emploi au sein de ces établissements de santé	Favorable
Article 34 bis A Encadrement de l'activité libérale des praticiens hospitaliers en établissement public de santé			
M. BARBIER	206 rect.	Information de l'ordre professionnel en cas de méconnaissance par un praticien hospitalier exerçant une activité libérale de ses obligations légales, réglementaires ou contractuelles.	Défavorable
Article 34 ter Remplacement d'un titulaire d'officine			
Mme COHEN	779	Amendement de suppression	Défavorable
Article 34 quater Report de l'âge maximal d'activité des médecins et des infirmiers au titre du cumul emploi-retraite			
Mme COHEN	780	Amendement de suppression	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 35 Information des professionnels sur l'état des connaissances scientifiques			
M. BARBIER	185 rect.	Suppression des alinéas qui prévoient l'élaboration par la HAS d'un guide des stratégies diagnostiques et thérapeutiques les plus efficaces et de listes de médicaments à utiliser préférentiellement	Défavorable
M. DANESI	248 rect. bis	Suppression des alinéas qui prévoient l'élaboration par la HAS d'un guide des stratégies diagnostiques et thérapeutiques les plus efficaces et de listes de médicaments à utiliser préférentiellement	Défavorable
M. VASSELLE	570	Suppression des alinéas qui prévoient l'élaboration par la HAS d'un guide des stratégies diagnostiques et thérapeutiques les plus efficaces et de listes de médicaments à utiliser préférentiellement	Défavorable
M. HOUPERT	578 rect. bis	Suppression des alinéas qui prévoient l'élaboration par la HAS d'un guide des stratégies diagnostiques et thérapeutiques les plus efficaces et de listes de médicaments à utiliser préférentiellement	Défavorable
M. BONNECARRÈRE	1169 rect.	Suppression des alinéas qui prévoient l'élaboration par la HAS d'un guide des stratégies diagnostiques et thérapeutiques les plus efficaces et de listes de médicaments à utiliser préférentiellement	Défavorable
M. DANESI	249 rect. bis	Définition des conditions d'élaboration des guides de stratégies diagnostiques et thérapeutiques les plus efficaces et des listes de médicaments à utiliser préférentiellement par décret en Conseil d'Etat	Favorable
M. GILLES	299 rect. bis	Définition des conditions d'élaboration des guides de stratégies diagnostiques et thérapeutiques les plus efficaces et des listes de médicaments à utiliser préférentiellement par décret en Conseil d'Etat	Favorable
M. VASSELLE	571	Définition des conditions d'élaboration des guides de stratégies diagnostiques et thérapeutiques les plus efficaces et des listes de médicaments à utiliser préférentiellement par décret en Conseil d'Etat	Favorable
M. HOUPERT	584 rect. ter	Définition des conditions d'élaboration des guides de stratégies diagnostiques et thérapeutiques les plus efficaces et des listes de médicaments à utiliser préférentiellement par décret en Conseil d'Etat	Favorable
M. DANESI	250 rect. bis	Evaluation en vie réelle des stratégies diagnostiques et thérapeutiques les plus efficaces	Défavorable
M. HOUPERT	581 rect. bis	Evaluation en vie réelle des stratégies diagnostiques et thérapeutiques les plus efficaces	Défavorable
M. DANESI	251 rect. bis	Suppression de l'élaboration par la HAS de listes de médicaments à utiliser préférentiellement	Défavorable
M. HOUPERT	582 rect. bis	Suppression de l'élaboration par la HAS de listes de médicaments à utiliser préférentiellement	Défavorable
M. DANESI	252 rect. bis	Publication des listes de médicament à utiliser préférentiellement par un arrêté du ministre de la santé	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. VASSELLE	572	Publication des listes de médicament à utiliser préférentiellement par un arrêté du ministre de la santé	Défavorable
M. HOUPERT	585 rect. ter	Publication des listes de médicament à utiliser préférentiellement par un arrêté du ministre de la santé	Défavorable
M. GILLES	300 rect. bis	Publication des listes de médicament à utiliser préférentiellement par un arrêté du ministre de la santé	Favorable
M. DANESI	253 rect. bis	Report de l'entrée en vigueur de certaines dispositions de l'article 35	Défavorable
M. VASSELLE	573	Report de l'entrée en vigueur de certaines dispositions de l'article 35	Défavorable
M. HOUPERT	586 rect. bis	Report de l'entrée en vigueur de certaines dispositions de l'article 35	Défavorable
Article additionnel après l'article 35			
Mme LIENEMANN	367	Financement à titre expérimental d'éléments cuivrés dans les établissements de santé par le fond d'intervention régional	
Mme ARCHIMBAUD	1003	Création d'autorisations temporaires d'innovation en santé publique	Défavorable
Article 35 bis A (Supprimé) Prescription d'activités physiques adaptées			
Mme JOUANNO	595 rect.	Rétablissement de l'article supprimé par la commission	Défavorable
Mme LABORDE	867 rect.	Rétablissement de l'article supprimé par la commission	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1068	Rétablissement de l'article supprimé par la commission	Défavorable
M. LOZACH	530	Rétablissement de l'article supprimé par la commission	Défavorable
M. NAVARRO	336 rect.	Possibilité pour le médecin traitant de prescrire une activité physique	Défavorable
Article additionnel après Article 35 bis B Encadrement de la dispensation de médicaments par voie électronique			
M. CADIC	127 rect.	Autorisation de la vente hors officine des médicaments non soumis à prescription	Défavorable
M. COMMEINHES	177 rect.	Possibilité de sous-traitance des pharmacies en ligne a des plateformes de commerce électronique	Défavorable
Mme GIUDICELLI	295 rect. ter	Possibilité de sous-traitance des pharmacies en ligne a des plateformes de commerce électronique	Défavorable
M. POZZO di BORGO	322 rect. ter	Possibilité de sous-traitance des pharmacies en ligne a des plateformes de commerce électronique	Défavorable
Mme DEROMEDI	236 rect. sexies	Interdiction pour les vétérinaires de délivrer des médicaments vétérinaires et de prescrire des antibiotiques d'importance critique	Défavorable
Mme DEROMEDI	233 rect. sexies	Suivi de la consommation d'antibiotiques en médecine vétérinaire	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 35 bis (Supprimé) Lutte contre la résistance aux antibiotiques			
Le Gouvernement	634	Rétablissement de l'article 35 bis	Défavorable
Mme COHEN	783	Rappel du droit en matière de licence d'office	Défavorable
Article additionnel après l'article 35 ter			
M. ANTISTE	334 rect.	Rapport sur le reste à charge en matière de dispositifs médicaux	Défavorable
Mme COHEN	784	Exclusion de la possibilité notamment pour les industriels du secteur du médicament et des dispositifs médicaux, ou pour les prestataires de services en santé, de gérer un centre de santé ou d'être titulaire d'une autorisation d'activité de soins ou d'établissement ou service social ou médico-social.	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1004	Exclusion de la possibilité notamment pour les industriels du secteur du médicament et des dispositifs médicaux, ou pour les prestataires de services en santé, de gérer un centre de santé ou d'être titulaire d'une autorisation d'activité de soins ou d'établissement ou service social ou médico-social.	Défavorable
Article 35 quater Logiciels d'aide à la prescription médicale et d'aide à la dispensation officinale			
Le Gouvernement	1226	Contrôle de l'ANSM sur le contenu des logiciels d'aide à la prescription ou à la dispensation	Favorable
Article additionnel après l'article 35 quater			
M. BARBIER	186 rect.	Possibilité de mention du nom de marque pour les médicaments de thérapie biologique	Sagesse
M. VASSELLE	574	Possibilité de mention du nom de marque pour les médicaments de thérapie biologique	Sagesse
M. BARBIER	187 rect.	Possibilité de mention du nom de marque pour la prescription des médicaments inhalés	Avis du Gouvernement
Article 36 Lutte contre les ruptures d'approvisionnement de produits de santé			
M. CIGIOTTI	102 rect. bis	Inclusion de la notion de classes de médicaments ou association fixe de molécules	Avis du Gouvernement
Mme LIENEMANN	366	Définition des matériaux antimicrobiens	Défavorable
M. VASSELLE	576	Suppression de l'obligation de livraison appropriée et continue aux grossistes répartiteurs	Défavorable
Mme COHEN	785	Renforcement des obligations pesant sur les laboratoires	Défavorable
Le Gouvernement	644	Renforcement de la lutte contre la rupture d'approvisionnement des vaccins	Favorable
Article additionnel après l'article 36			
Mme COHEN	786	Fixation de critères supplémentaires pour la détermination du prix des médicaments	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme ARCHIMBAUD	1005	Fixation de critères supplémentaires pour la détermination du prix des médicaments	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1021 rect.	Publicité du chiffre d'affaire réalisé sur chaque médicament en France	Défavorable
M. PATRIAT	538 rect.	Modification des dispositions pénales en matière de prescription vétérinaire	Favorable
M. ROCHE	569 rect. ter	Modification des dispositions pénales en matière de prescription vétérinaire	Favorable
M. LABBE	1098	Modification des dispositions pénales en matière de prescription vétérinaire	Favorable
Article 36 ter Aménagement de l'interdiction des tubulures comportant du diphtalate			
M. COMMEINHES	39 rect.	Amendement de suppression	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	995	Amendement de suppression	Défavorable
Le Gouvernement	1227	Autorisation des tubulures contenant du phtalates à des concentrations inférieure à des seuils fixés par décret	Favorable
Article additionnel après l'article 36 ter			
M. BARBIER	162 rect.	Mise en œuvre du principe du prix différencié pour les médicaments destinés à l'export	Défavorable
Article additionnel après l'article 37			
Mme ARCHIMBAUD	1008	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur les "différents types d'outils autres que l'usage de monopole qui ont permis durant l'année écoulée ou permettraient d'encourager la recherche et le développement"	Défavorable
M. COMMEINHES	97 rect.	Amendement identique au précédent: Demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur les "différents types d'outils autres que l'usage de monopole qui ont permis durant l'année écoulée ou permettraient d'encourager la recherche et le développement"	Défavorable
M. MALHURET	432	Cet amendement prévoit l'établissement d'un répertoire sur les recherches sur la personne humaine.	Défavorable
M. COMMEINHES	96 rect.	Cet amendement prévoit un principe de publicité des rapports d'études cliniques ainsi qu'une déclaration des effets indésirables.	Défavorable
Mme COHEN	791	Amendement identique	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1007	Amendement identique	Défavorable
M. CORNANO	1145	Demande de rapport sur la télémédecine dans les outre-mer	Défavorable
M. VERGÈS	792	Demande de rapport sur la médecine tropicale	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 37 bis Organisation par la Haute Autorité de santé de consultations avec les entreprises de produits innovants préalablement à l'évaluation par essais cliniques			
M. MALHURET	434	Suppression de l'article 37 bis (organisation par la HAS de consultations avec les entreprises de produits innovants préalablement à l'évaluation par essais cliniques).	Défavorable
Article additionnel après l'article 37 bis			
Mme D. GILLOT	509 rect.	Possibilité pour un infirmier d'être investigateur pour un protocole de recherche infirmier	Avis du Gouvernement
Mme GENISSON	550	Publication par la conférence Nationale de santé d'un rapport annuel sur le développement de la recherche et de l'innovation en santé au service des usagers.	Sagesse
Article 38 Réforme de l'animation territoriale conduite par les agences régionales de santé			
M. COMMEINHES	91 rect.	Contenu du schéma régional de santé (SRS)	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1075	Cet amendement modifie la rédaction des objectifs du projet régional de santé (PRS).	Défavorable
M. COMMEINHES	113 rect.	Cet amendement tend à préciser que les objectifs dévolus au PRS s'entendent en matière de prises en charge sanitaires et médico-sociales.	Avis du Gouvernement
M. VASSELLE	174 rect. quater	Cet amendement tend à préciser que les objectifs dévolus au PRS s'entendent en matière de prises en charge sanitaires et médico-sociales.	Avis du Gouvernement
M. BARBIER	282		
M. BARBIER	283 rect.	Cet amendement tend à préciser que les objectifs dévolus au PRS s'entendent en matière de prises en charge sanitaires et médico-sociales.	Avis du Gouvernement
Mme LOISIER	350 rect. bis	Cet amendement tend à préciser que les objectifs dévolus au PRS s'entendent en matière de prises en charge sanitaires et médico-sociales.	Avis du Gouvernement
M. MARSEILLE	495 rect.	Cet amendement tend à préciser que les objectifs dévolus au PRS s'entendent en matière de prises en charge sanitaires et médico-sociales.	Avis du Gouvernement
M. MOUILLER	362 rect. quater	Cet amendement tend à préciser que les objectifs dévolus au PRS s'entendent en matière de prises en charge sanitaires et médico-sociales.	Avis du Gouvernement
Mme ARCHIMBAUD	1096	Cet amendement tend à préciser que les objectifs dévolus au PRS s'entendent en matière de prises en charge sanitaires et médico-sociales.	Avis du Gouvernement
M. COMMEINHES	62 rect.	Cet amendement prévoit que le schéma régional de santé (SRS) est élaboré en tenant compte des besoins de la population et de l'offre existante. Il prévoit également la publication du schéma régional de santé sur le site de l'ARS.	Défavorable
M. CAMANI	226 rect. quater	Cet amendement vise à prévoir un volet spécifique du schéma régional de santé qui serait consacré aux actions de prévention des maladies vectorielles.	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. COMMEINHES	63 rect.	Cet amendement vise à préciser les objectifs fixés par le schéma régional de santé sont compatibles avec le droit des autorisations sanitaires.	Défavorable
M. VASSELLE	173 rect. quinquies	Cet amendement vise à supprimer l'alinéa 22, qui prévoit que le schéma régional de santé (SRS) des territoires frontaliers doit prendre en compte les besoins et l'offre disponible dans le pays voisin.	Sagesse
Mme LOISIER	349 rect.	Cet amendement vise à supprimer l'alinéa 22, qui prévoit que le schéma régional de santé (SRS) des territoires frontaliers doit prendre en compte les besoins et l'offre disponible dans le pays voisin.	Sagesse
M. MOUILLER	412 rect. quater	Cet amendement vise à supprimer l'alinéa 22, qui prévoit que le schéma régional de santé (SRS) des territoires frontaliers doit prendre en compte les besoins et l'offre disponible dans le pays voisin.	Sagesse
Mme ARCHIMBAUD	1095	Cet amendement vise à supprimer l'alinéa 22, qui prévoit que le schéma régional de santé (SRS) des territoires frontaliers doit prendre en compte les besoins et l'offre disponible dans le pays voisin.	Sagesse
M. COMMEINHES	120 rect.	Cet amendement précise que la détermination par le directeur général de l'ARS des zones souffrant d'un déséquilibre en matière de répartition de l'offre sanitaire doit intervenir annuellement.	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1097	Cet amendement vise à supprimer l'alinéa 22, qui prévoit que le schéma régional de santé (SRS) des territoires frontaliers doit prendre en compte les besoins et l'offre disponible dans le pays voisin.	Sagesse
M. VASSELLE	182 rect. quater	Cet amendement précise que la détermination par le directeur général de l'ARS des zones souffrant d'un déséquilibre en matière de répartition de l'offre sanitaire doit intervenir annuellement.	Défavorable
M. VASSELLE	284	Cet amendement vise à préciser que la concertation du directeur général de l'ARS avec les professionnels de santé, en amont de la définition des différents zonages, se fait également avec les représentants des centres de santé.	Défavorable
Mme YONNET	99 rect.	Cet amendement prévoit la définition de territoires prioritaires de renforcement des moyens en santé.	Défavorable
M. COMMEINHES	92 rect.	Cet amendement précise que les zones sur-denses et sous-denses, du point de vue de l'offre en santé, doivent être définies à l'échelon infrarégional. Il précise également que le décret d'application prévu à l'article L. 1434-6 doit " <i>veiller à la composition et aux modalités de fonctionnement et de désignation des membres des conseils territoriaux de santé</i> ".	Défavorable
Mme LABORDE	12 rect. bis	Cet amendement prévoit l'adoption par chaque ARS d'un plan d'action pour l'accès à l'interruption volontaire de grossesse (IVG).	Défavorable
Mme COHEN	794	Cet amendement prévoit l'adoption par chaque ARS d'un plan d'action pour l'accès à l'interruption volontaire de grossesse (IVG).	Défavorable
M. COMMEINHES	114 rect. ter	Calcul des financements en cas de conversion de lits sanitaires en lits médico-sociaux	Défavorable
M. VASSELLE	175 rect. quater	Calcul des financements en cas de conversion de lits sanitaires en lits médico-sociaux	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme ARCHIMBAUD	1099 rect.	Calcul des financements en cas de conversion de lits sanitaires en lits médico-sociaux	Défavorable
M. VASSELLE	176 rect. sexies	Cet amendement prévoit que la délimitation par les ARS des territoires de la démocratie sanitaire ainsi que des zones relatives à la répartition de l'offre sanitaire ne peut intervenir qu'après avis de la conférence régionale de santé et de l'autonomie (CRSA).	Défavorable
Mme LOISIER	351 rect. bis	Cet amendement vise à prévoir que les agences régionales de santé délimitent les différents zonages pour lesquels elles ont compétence après avis de la compétence régionale de la santé et de l'autonomie (CRSA).	Défavorable
M. MOUILLER	363 rect. quater	Cet amendement vise à prévoir que les agences régionales de santé délimitent les différents zonages pour lesquels elles ont compétence après avis de la compétence régionale de la santé et de l'autonomie (CRSA).	Défavorable
Mme YONNET	100 rect. bis	Cet amendement prévoit la consultation des conseils territoriaux de santé en matière de fermeture de services et de retrait d'autorisation d'exercer, et leur confère un pouvoir d'opposition à ces mesures.	Défavorable
M. BARBIER	207 rect.	Cet amendement vise à rétablir les conseils territoriaux de santé.	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1076	Cet amendement vise à rétablir les conseils territoriaux de santé.	Défavorable
Mme YONNET	531	Cet amendement vise à rétablir les conseils territoriaux de santé, dans une rédaction simplifiée par rapport à celle qui nous a été proposée par l'Assemblée nationale ; il n'est pas fait mention de leurs compétences.	Défavorable
M. AMIEL	1135 rect.	Cet amendement vise à rétablir les conseils territoriaux de santé, dans une rédaction simplifiée par rapport à celle qui nous a été proposée par l'Assemblée nationale ; il n'est pas fait mention de leurs compétences.	Défavorable
Mme YONNET	532	Cet amendement prévoit les compétences des conseils territoriaux de santé : participation à l'élaboration du diagnostic territorial partagé, et suivi et évaluation du projet régional de santé (PRS).	Défavorable
M. BARBIER	208 rect.	Amendement de cohérence avec l'amendement proposant le rétablissement des conseils territoriaux de santé.	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1069	Cet amendement vise à prendre en compte la promotion des modes de déplacement actifs dans les dispositions prévoyant les missions des ARS.	Défavorable
Le Gouvernement	1244	Cet amendement tend à prévoir, parmi les missions des ARS, la promotion des actions visant à rendre les "publics-cibles" "acteurs de leur propre santé".	Sagesse
M. BARBIER	209 rect.	Cet amendement vise à intégrer les ordres professionnels de santé à l'analyse des besoins et de l'offre en formation pour les professionnels des secteurs sanitaire et médico-social.	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1070	Cet amendement tend à prévoir la promotion de l'apprentissage du vélo parmi les missions des ARS.	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme COHEN	795	Cet amendement vise à faire figurer, parmi les missions des ARS, la régulation des installations dans les zones sur-denses.	Défavorable
Mme COHEN	796	Cet amendement vise à moduler le régime des sanctions qui peuvent être prononcées par les établissements publics de santé lorsque ceux-ci manquent à leur obligation de mise à disposition du public des résultats des indicateurs de qualité et de sécurité des soins. Il s'agit de supprimer explicitement la possibilité de sanctions financières.	Défavorable
Article additionnel après l'article 38			
M. PATIENT	505 rect. bis	Cet amendement vise à prévoir l'obligation pour les ARS de motiver leurs décisions dès lors que celles-ci ne suivent pas un avis donné par une instance de la démocratie sanitaire ou par une collectivité territoriale.	Défavorable
M. POINTEREAU	268 rect.	Cet amendement vise à inclure les représentants des professionnels de santé dans les conseils de surveillance des ARS.	Défavorable
Mme COHEN	802	Cet amendement vise à modifier les modalités de l'élection des membres du conseil de surveillance des établissements publics de santé.	Défavorable
Mme COHEN	803	Cet amendement vise à supprimer la possibilité pour les directeurs généraux des ARS de mettre en place une politique d'intéressement.	Défavorable
Mme COHEN	805	Présentation d'une comptabilité spécifique pour les missions de service public exercées par les établissements privés de santé	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1071	Cet amendement prévoit que la conférence territoriale de l'action publique auditionne au moins une fois par an le président de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie (CRSA) et le président de la commission spécialisée dans le domaine des droits des usagers du système de santé.	Défavorable
Mme GHALI	555	Cet amendement tend à créer une exonération de charges sociales et fiscales au bénéfice des médecins qui choisissent de s'implanter dans un quartier prioritaire de la politique de la ville.	Défavorable
Article additionnel après l'article 38 ter			
Mme COHEN	793	Définition des modalités de mise en conformité des autorisations des établissements sociaux et médico-sociaux avec les schémas régionaux	Défavorable
Article 39 Renforcement des dispositifs d'alerte sanitaire			
Mme GENISSON	534	Inclusion des pharmaciens dans la liste des professionnels de santé dont les adresses électroniques sont collectées par les ordres professionnels	Favorable
M. CIGIOTTI	28 rect.	Même objet que les amendements précédents	Demande de retrait
M. CIGIOTTI	29 rect.	Même objet que le précédent	Demande de retrait

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 39 bis Extension du champ de déclaration des infections nosocomiales et événements graves liés à des soins			
Le Gouvernement	1237	Extension de l'obligation de déclaration des événements indésirables graves à tous les professionnels de santé et aux services et établissements médico-sociaux	Favorable

La réunion est levée à 15 h 55.

Mardi 29 septembre 2015

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Modernisation de notre système de santé – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission poursuit l'examen des amendements sur le texte de la commission (n° 654, 2014-2015) du projet de loi n° 406 (2014-2015) de modernisation de notre système de santé.

M. Alain Milon, président. – Nous reprenons l'examen des amendements au texte de la commission.

Article additionnel avant l'article 40

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 73 rectifié vise à rétablir la convergence tarifaire – sujet majeur, mais qui relève plutôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Sur le fond, la convergence tarifaire ne peut être menée à marche forcée et, comme l'a montré l'excellent rapport de la Mecss en 2012, a atteint ses limites. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 73 rectifié.

Article 40

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Le plan national de gestion du risque et ses déclinaisons régionales sont de nature à favoriser la coordination entre la sécurité sociale et les ARS : avis défavorable à l'amendement de suppression n° 806.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 806.

Article 40 bis (supprimé)

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Les amendements identiques n° 480 et n° 807 rétablissent l'obligation d'un rapport annuel de la Cnam comportant des données sexuées, en particulier concernant les accidents du travail et les maladies professionnelles. Le rapport annuel de la Cnam existe déjà et n'a pas sa place dans la loi : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 480 et 807.

Article 41

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 267 rectifié supprime les orientations données par l'État en matière de négociations conventionnelles. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 267 rectifié.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 276 rectifié revient sur la fusion du collège des chirurgiens, anesthésistes et obstétriciens avec celui des spécialistes. Avis favorable, ainsi qu'aux amendements identiques 453 rectifié *ter* et 1168 rectifié.

*La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 276 rectifié, 453 rectifié *ter* et 1168 rectifié.*

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 1239 du Gouvernement, contraire à ce que nous venons d'accepter.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1239.

Articles additionnels après l'article 41

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 269 rectifié confie la détermination des règles d'évaluation du coût de la pratique des prestations et actes hiérarchisés à la Commission de hiérarchisation des actes et prestations (CHAP). L'idée est intéressante, mais on ne peut écarter l'Uncam, qui est le payeur. Je suggère aux auteurs de retirer l'amendement pour le retravailler.

La commission demandera le retrait de l'amendement n° 269 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 270 rectifié prévoit la prise en charge obligatoire des dépassements d'honoraires des médecins ayant signé un contrat d'accès aux soins. Plutôt que de faire rembourser les dépassements, nous préférerions une revalorisation du tarif des actes. Avis défavorable.

M. Daniel Chasseing. – L'article 26 autorise les praticiens hospitaliers à pratiquer des dépassements d'honoraires, mais pas les praticiens privés. Ce traitement différencié est anormal.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Nous parlons ici de la prise en charge des dépassements d'honoraires, ce n'est pas le même sujet.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 270 rectifié.

Article 41 bis (supprimé)

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 536 rectifié rétablit un article, supprimé par la commission, qui prévoit que le ministre de la santé ou l'ARS peut mettre en œuvre des expérimentations spécifiques dans les départements d'outre-mer en cas de menaces sanitaires graves. L'article L. 3131-1 du code de la santé publique permet déjà au ministre de prendre par arrêté toutes les mesures qui s'imposent pour répondre aux situations de crise sanitaire.

Mme Catherine Génisson. – C'est assez convaincant.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 536 rectifié.

Article 42

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 433 précise que les règles relatives à la transparence et aux conflits d'intérêt applicables à la future Agence nationale de santé publique sont non pas adaptées mais étendues à ses domaines d'activité. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 433.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 809 exclut les produits issus du corps humain des produits placés sous la vigilance de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). Retrait ?

La commission demandera le retrait de l'amendement n° 809 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 1186 du Gouvernement supprime l'habilitation à prendre par ordonnance les mesures permettant au service de santé des armées d'exporter des produits sanguins labiles. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1186.

Articles additionnels après l'article 42

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 539 autorise les services des douanes à effectuer des contrôles sur les produits cosmétiques importés. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 539.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 237 rectifié *septies*, qui consiste en une demande de rapport. Hier soir, en séance, nous avons fait le décompte du nombre de demandes de rapports dans ce projet de loi : pas moins de 53 ! Nous n'en avons accepté que quatre ou cinq.

Mme Catherine Génisson. – Ces amendements soulèvent néanmoins des sujets importants, qui pourraient faire l'objet de travaux de notre commission.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Tout à fait, notamment sur la différence entre lien et conflit d'intérêts.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 237 rectifié septies.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 330 rectifié *bis* demande un rapport sur la majoration du tarif des produits sanguins labiles outre-mer. Avis défavorable.

Mme Catherine Génisson. – Les différences de prix sont incroyables...

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Nous interrogerons la ministre.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 330 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 42 bis A

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 1183 du Gouvernement, qui autorise le service de santé des armées à exporter des produits sanguins labiles.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1183.

Article 42 ter

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 16 rectifié *quinquies* confie à l'Agence de biomédecine l'organisation de la mise à disposition des greffons. Avis défavorable.

M. Philippe Mouiller. – Pourquoi ?

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'Agence de biomédecine ne peut être à la fois juge et partie.

Mme Catherine Génisson. – Absolument.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'Agence mène des actions de sensibilisation et d'information autour du don d'organes, gère le registre national des refus et participe à l'élaboration des règles et des procédures applicables. Nous l'avons interrogée : elle estime ne disposer ni des compétences ni des moyens humains et financiers pour assurer la mission proposée par cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 16 rectifié quinquies.

Article 42 quater

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 20 rectifié prévoit une information de l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus) sur les autres engagements des réservistes et la remise d'un rapport annuel au Parlement. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 20 rectifié.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 19 rectifié autorise l'Eprus à formuler des recommandations en matière d'acquisition, de fabrication, d'importation, de distribution et d'exportation de produits de santé. Je vous propose que nous demandions l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 19 rectifié.

Article additionnel après l'article 42 quater

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 665 rectifié prévoit la création d'une réserve sanitaire consulaire. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 665 rectifié.

Article 43 A (supprimé)

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 210 rectifié rétablit l'obligation d'information du patient sur le libre choix du mode de prise en charge. La suppression de cet article par notre commission ne traduisait nullement une opposition à l'information des patients ni à leur liberté de choix, mais plutôt une confiance dans le jugement des professionnels de santé : le médecin informe son patient des différentes possibilités et veille à sa prise en charge selon des modalités adaptées. Le choix du mode de prise en charge est une responsabilité du médecin plus qu'un droit du malade, même s'il faut tenir compte de sa préférence. Cet article – qui laissait penser le contraire – ouvrait la voie à des dérives.

M. Gilbert Barbier. – Souvent, les patients ont une information tronquée sur les diverses possibilités. Il serait intéressant d'inscrire dans la loi cette obligation, qui n'est pas toujours remplie par les praticiens. J'ai moi-même rencontré un certain nombre de patients désorientés que l'oncologue avait tout simplement renvoyé chez eux une fois le traitement terminé, alors qu'il aurait pu les orienter vers des unités de soins palliatifs.

Mme Catherine Génisson. – Je suis d'accord avec vous.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Je propose un avis défavorable ou de sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement de suppression n° 210 rectifié, de même que sur l'amendement identique n° 1130 rectifié.

Article additionnel après l'article 43 A (supprimé)

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 554 rectifié *bis* autorise les personnes hospitalisées à domicile à poursuivre une activité professionnelle. Demande d'avis du Gouvernement.

Mme Catherine Génisson. – L'amendement est assez sec : pour des patients avec de lourdes pathologies, le travail à domicile fait presque partie du traitement – comme la gymnastique ! – et ne devrait pas entraîner la suppression des indemnités journalières.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Vous pourrez le sous-amender.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 554 rectifié bis.

Article 43

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'article 43 *quinquies* prévoit que les associations de lutte contre les inégalités de santé pourront adhérer à un accord cadre avec le Comité économique des produits de santé (CEPS) pour bénéficier d'une information très complète sur ses activités. La présence d'un représentant d'associations de lutte contre les inégalités de santé au sein du CEPS lui-même, comme le propose l'amendement n° 98 rectifié bis, n'est pas opportune. Retrait, ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 98 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Même explication et même avis sur les amendements n° 897 rectifié et n° 1009, qui incluent deux représentants d'associations.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 897 rectifié et 1009.

Article 43 bis

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 438 de M. Malhuret renforce la publicité des liens d'intérêt du déclarant, y compris par personne interposée. Selon le 2° de l'article 43 bis, seront expressément rendues publiques les rémunérations reçues par les décideurs publics du monde de la santé de la part d'entreprises, d'établissements ou d'organismes auxquels ils sont ou ont été liés ainsi que les participations financières qu'ils détiennent au titre des liens directs déclarés. L'amendement étend cette publicité aux participations financières détenues par personnes interposées. Avis favorable.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Le président Larcher et moi-même avons visité l'Institut Gustave-Roussy, hôpital privé à but non lucratif. Depuis la loi Bertrand sur les conflits d'intérêts qui lui impose de déclarer les liens d'intérêt avec ses financeurs, il a perdu ses financeurs privés. Les professeurs ont réduit leur effort de recherche, les doctorants et post-doctorants partent en Europe ou au Canada, où l'argent est disponible. La recherche est en train de fondre en France. Notre commission devrait étudier la différence entre liens d'intérêt et conflits d'intérêts.

M. Gilbert Barbier. – Merci d'aborder ce problème. M. Malhuret a tenu hier des propos excessifs, inadmissibles, qualifiant les experts de « baudets à contrats ». La plupart font honnêtement leur travail ; sans eux, la recherche n'avancerait pas. Dans l'affaire du Médiateur, ce ne sont pas les experts qui étaient en cause, mais les pouvoirs publics, qui n'ont pas réagi alors que l'Italie interdisait ce médicament dès 1998 ! Nous sommes en train de perdre notre recherche, y compris fondamentale.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Absolument.

Mme Catherine Génisson. – C'est un débat récurrent. Lorsque les experts font de la recherche sur des produits, ils ont forcément un lien d'intérêt, ce qui est à distinguer de contrats n'ayant aucune validité scientifique – comme des études portant sur quinze à trente cas – qui ne visent qu'à promouvoir un produit. Notre recherche était performante.

M. Gérard Roche. – Voyons les conséquences à long terme : mille places de post-doctorat ont disparu. Devant l'impossibilité de trouver un poste en France, nos chercheurs partent à l'étranger. On obère l'avenir !

Mme Annie David. – La recherche est aussi de la responsabilité de l'État, or le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche s'est désengagé, et les différents plans de recherche ont accru les difficultés de nos chercheurs. Lorsqu'on doit rechercher l'argent privé, il y a forcément risque de conflit d'intérêts. J'approuve votre idée de travailler en commission, sereinement, sur la différence entre lien et conflit d'intérêt. Hier, nous débattions des vaccins – ceux dans lesquels nous pouvions avoir confiance, ceux à interdire... N'oublions pas que derrière, il y a l'intérêt des laboratoires ! La plupart des experts font bien leur travail, mais qu'un ou deux dérapent et la communauté toute entière est montrée du doigt. Si l'on veut une bonne recherche fondamentale, il faut revoir le financement public.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Je vous ai proposé un avis favorable à l'amendement, qui n'est pas incompatible avec ce débat sur les experts.

M. Gilbert Barbier. – Il appelle à la délation !

Mme Nicole Bricq. – M. Malhuret est en guerre, voire en croisade, contre tous les risques de conflit d'intérêts. Je comprends son point de vue mais cet amendement va vraiment très loin dans les précisions demandées.

M. Gilbert Barbier. – J'insiste, n'entrons pas dans un jeu de délation par personnes interposées. La loi Bertrand s'applique : que les pouvoirs publics enquêtent, et non les voisins !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 438.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'article 43 *bis* ne vise pas les conventions signées entre les industries pharmaceutiques et des acteurs extérieurs au monde de la santé, telles que les personnes morales éditrices de presse. Il n'y a donc pas lieu de restreindre le champ de la publicité des conventions conclues par les entreprises cosmétiques à celles relatives à la conduite des travaux d'évaluation de la sécurité, à la vigilance et à la recherche biomédicale, comme le proposent les amendements identiques n^{os} 540 et 837 rectifié. Avis défavorable.

Mme Nicole Bricq. – La loi de 2011 visait les entreprises liées à la santé. Le décret de 2013 qui fixait des règles dérogatoires pour le secteur cosmétique a été annulé par le Conseil d'État, faute de base légale. Je défends ce secteur, constitué principalement – en dehors des grands groupes qui ont les moyens de faire face à toutes sortes d'exigences – de petites ETI très performantes, qui font de la recherche et de l'innovation mais supportent de lourdes procédures. Je pense notamment aux pôles de compétitivité dans les régions Centre et Ile-de-France. Les produits cosmétiques ne sont pas des produits pharmaceutiques. Je défendrai cet amendement, quel que soit l'avis du Gouvernement, car il s'agit de reconnaître une spécificité de l'industrie française.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Interrogeons le Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 540 et 837 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 439 de M. Malhuret précise les informations relatives aux conventions passées entre les industries pharmaceutiques et les professionnels de santé devant être rendues publiques. Avis favorable.

M. Philippe Mouiller. – Ces précisions relèvent-elles de la loi ?

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Elles précisent la loi existante.

M. Gilbert Barbier. – Elles existent déjà dans le formulaire...

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 439.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 440, toujours de M. Malhuret, prévoit une sanction systématique pour les industries pharmaceutiques qui omettent de rendre publiques les conventions conclues avec des professionnels de santé et supprime le terme « sciemment ». Je vous propose de demander d'avis du Gouvernement.

Mme Nicole Bricq. – C'est un principe de droit : « sciemment » signifie qu'il faut qu'il y ait intention de nuire. Voyez la récente affaire Volkswagen !

Que ce terme ne soit pas présent dans les dispositions visant l'industrie vétérinaire crée toutefois une incohérence, en effet.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Alignons plutôt les vétérinaires sur les médecins que les médecins sur les vétérinaires !

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – En effet, pourquoi deux poids, deux mesures ?

M. Gilbert Barbier. – S'il y a fraude, c'est aux tribunaux d'apprécier si les personnes ont agi sciemment ou non, avec intention de nuire.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 440.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 441 reprend les précisions apportées par l'amendement n° 439. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 441.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – *Idem* pour l'amendement n° 442.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 442.

Article 43 ter

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 810 oblige les membres des commissions siégeant auprès des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale ainsi que le personnel dirigeant des agences sanitaires à déclarer leur patrimoine. Ceux-ci sont déjà tenus de remplir une déclaration d'intérêts : il n'y a pas lieu de leur imposer également une déclaration de patrimoine. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 810, de même qu'aux amendements n^{os} 1010 et 1138 ter.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 1228 du Gouvernement met en cohérence le mécanisme de déclaration d’intérêt des experts sanitaires. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 1228.

Articles additionnels après l’article 43 ter

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 382 rectifié oblige les membres des commissions spécialisées de la Haute Autorité de santé (HAS) ainsi que du conseil d’administration de l’ANSM à déclarer leur patrimoine. Les personnes visées sont déjà tenues, lors de leur prise de fonction, d’établir une déclaration d’intérêts, rendue publique et mise à jour. Il n’y a pas lieu de leur imposer également une déclaration de patrimoine : avis défavorable, d’autant que l’amendement concerne les membres des commissions.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – On va vraiment très loin...

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 382 rectifié, ainsi qu’à l’amendement identique n° 481.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 1234 du Gouvernement l’habilite à étendre le champ de la loi « anti-cadeaux ». Avis défavorable.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Le Parlement a son rôle à jouer !

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 1234.

Article 43 quater

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 876 rectifié prévoit la présence d’au moins un représentant des associations d’usagers du système de santé au sein de chaque commission spécialisée de la HAS. Ces associations sont déjà étroitement associées aux activités de la HAS et auront un droit d’alerte auprès d’elle. Veillons également à la confidentialité des travaux de la HAS. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 876 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’article 43 quater crée un droit d’alerte auprès de la HAS pour les associations d’usagers du système de santé, sans préjudice de l’application de la loi du 16 avril 2013 sur les lanceurs d’alerte. Avis défavorable à l’amendement n° 811, qui étend ce droit aux lanceurs d’alerte.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 811.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 94 rectifié restreint le droit d’alerte auprès de la HAS aux seules questions concernant les établissements de santé. Le projet de loi prévoit que les associations d’usagers du système de santé pourront saisir la HAS de toutes les questions relevant de sa compétence. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 94 rectifié.

Articles additionnels après l'article 43 quater

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 815 prévoit la publicité de l'ensemble des conventions signées entre le CEPS et les industries pharmaceutiques, or celles-ci doivent conserver un caractère de confidentialité. Défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 815.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 1020 rectifié prévoit la publicité du prix du médicament et des remises accordées par les industriels. Avis défavorable, car cet amendement est contraire au secret des affaires.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1020 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 1018 rectifié rend public le prix réel du médicament et la justification du différentiel entre le prix de vente et le prix réel. Il demande la remise d'un rapport, or celui-ci est déjà réalisé par l'ANSM. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1018 rectifié.

Article 43 quinquies

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 1011 prévoit l'accès des associations signataires de l'accord-cadre aux documents transmis par l'industrie pharmaceutique au CEPS, ce qui poserait de graves problèmes de confidentialité. En outre, au regard des exigences communautaires en matière de secret des affaires et de droit de la propriété intellectuelle, un certain nombre d'informations ne peuvent être divulguées qu'aux membres du CEPS, habilités pour en avoir connaissance et soumis au secret professionnel. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1011.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 814 rectifié prévoit un représentant du Parlement au CEPS. Nous l'avons déjà repoussé en juillet.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 814 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Même chose pour les amendements identiques n^{os} 877 rectifié *bis* et 1015 rectifié.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 877 rectifié *bis* et 1015 rectifié.*

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 1014 rectifié prévoit que le rapport d'activité du CEPS, remis chaque année au Parlement, donne lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. Sous réserve de la priorité accordée au Gouvernement, le Sénat et l'Assemblée fixent librement leur ordre du jour : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1014 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 1019 prévoit la publicité des informations transmises au CEPS. Avis défavorable, car certaines d'entre elles sont sensibles au regard de la propriété intellectuelle. Les membres du CEPS sont d'ailleurs soumis au secret professionnel. Au demeurant, l'article semble mal imputé.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1019.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 813 prévoit la consultation du comité d'interface entre les associations d'utilisateurs et le CEPS lors de la conclusion d'une convention relative à un médicament avec les laboratoires qui le produisent. Cet amendement a déjà été repoussé par notre commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 813, de même qu'à l'amendement identique n° 1013.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 812 concerne le droit d'alerte en matière de politique économique du médicament. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 812, de même qu'à l'amendement identique n° 1012.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel avant l'article 40			
M. COMMEINHES	73 rect.	Rétablissement de la convergence tarifaire	Défavorable
Article 40 Plan national de gestion du risque			
Mme COHEN	806	Suppression de l'article	Défavorable
Article 40 bis (Supprimé) Présence de données sexuées dans le rapport d'activité et de gestion de la caisse nationale d'assurance maladie			
Mme GÉNISSON	480	Rétablissement de l'obligation d'un rapport annuel de la Cnam comportant des données sexuées en particulier les accidents du travail et les maladies professionnelles.	Défavorable
Mme COHEN	807	Rétablissement de l'obligation d'un rapport annuel de la Cnam comportant des données sexuées en particulier les accidents du travail et les maladies professionnelles.	Défavorable
Article 41 Principes cadres définis par l'État pour la négociation des conventions nationales			
M. POINTEREAU	267 rect.	Modalité de définition des contrats-types régionaux et suppression des orientations données par l'Etat en matière de négociation conventionnelles	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BARBIER	276 rect.	Suppression de la fusion du collège des chirurgiens, anesthésistes et obstétriciens et de celui des spécialistes autres que de médecine générale	Favorable
M. HOUPERT	453 rect. ter	Suppression de la fusion du collège des chirurgiens, anesthésistes et obstétriciens et de celui des spécialistes autres que de médecine générale	Favorable
M. BONNECARRÈRE	1168 rect.	Suppression de la fusion du collège des chirurgiens, anesthésistes et obstétriciens et de celui des spécialistes autres que de médecine générale	Favorable
Le Gouvernement	1239	Coordination rédactionnelle	Défavorable
Article additionnel après l'article 41			
M. POINTEREAU	269 rect.	Détermination par les des règles d'évaluation du coût de la pratique des prestations et actes hiérarchisés par la Commission de hiérarchisation des actes et prestations	Défavorable
M. POINTEREAU	270 rect.	Prise en charge obligatoire des dépassements d'honoraires des médecins ayant signé un contrat d'accès aux soins	Défavorable
Article 41 bis (Supprimé) Expérimentations spécifiques aux départements d'outre-mer en matière de dépistage, d'organisation des soins et de recherche			
M. CORNANO	536 rect.	Expérimentations spécifiques dans les départements d'outre-mer afin de faire face à des menaces sanitaires graves	Défavorable
Article 42 Habilitation à réformer le système d'agences sanitaires par ordonnance			
M. MALHURET	433	Précision selon laquelle les règles relatives à la transparence et aux conflits d'intérêt applicables à la future agence nationale de santé publique sont non pas adaptées mais étendues à ses domaines d'activité.	Favorable
Mme COHEN	809	Exclusion des produits issus du corps humain des produits placés sous la vigilance de l'ANSM.	Défavorable
Le Gouvernement	1186	Suppression de l'habilitation à prendre par ordonnance les mesures permettant au centre de santé des armées d'exporter des produits sanguins labiles	Favorable
Article additionnel après l'article 42			
Mme BRICQ	539	Possibilité pour les douanes de contrôler les produits cosmétiques importés.	Favorable
Mme DEROMEDI	237 rect. septies	Rapport	Défavorable
M. ANTISTE	330 rect. bis	Rapport sur le mode de calcul des majorations applicables au tarif des produits sanguins labiles outre-mer.	Défavorable
Article additionnel après l'article 42 bis A			
Le Gouvernement	1183	Autorisation du service de santé des armées à exporter des produits sanguins labiles	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 42 ter Transfert du pilotage de la biovigilance de l'agence nationale de la sécurité du médicament et des produits de santé à l'agence de la biomédecine			
M. BOUCHET	16 rect. quinquies	Attribution à l'agence de biomédecine d'une compétence liée à l'organisation de la mise à disposition de greffons	Défavorable
Article 42 quater Réserve sanitaire			
M. DELATTRE	20 rect.	Information de l'Eprus sur les autres engagements des réservistes et remise d'un rapport annuel au Parlement	Défavorable
M. DELATTRE	19 rect.	Possibilité pour l'Eprus de formuler des recommandations en matière d'acquisition, de fabrication, d'importation, de distribution et d'exportation de produits de santé.	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 42 quater			
Mme GARRIAUD-MAYLAM	665 rect.	Création d'une réserve sanitaire consulaire	Défavorable
Article 43 A (Supprimé) Information du patient sur ses possibilités de prise en charge en ambulatoire ou à domicile			
M. BARBIER	210 rect.	Rétablissement de l'obligation d'information du patient sur le libre choix du mode de prise en charge	Sagesse
M. CORNANO	1130 rect.	Rétablissement de l'obligation d'information du patient sur le libre choix du mode de prise en charge	Sagesse
Article additionnel après l'article 43 A (Supprimé)			
Mme IMBERT	554 rect. bis	Possibilité de poursuivre une activité professionnelle pour les personnes hospitalisées à domicile	Avis du Gouvernement
Article 43 Représentation des usagers au sein des agences sanitaires			
M. COMMEINHES	98 rect.	Présence d'un représentant d'associations de lutte contre les inégalités de santé au sein du CEPS	Défavorable
M. AMIEL	897 rect.	Présence de deux représentants d'associations d'usagers du système de santé et de deux représentants d'associations de lutte contre les inégalités de santé au sein du CEPS.	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1009	Présence de deux représentants d'associations d'usagers du système de santé et de deux représentants d'associations de lutte contre les inégalités de santé au sein du CEPS.	Défavorable
Article 43 bis Transparence des liens d'intérêt entre les laboratoires pharmaceutiques et les autres acteurs du monde de la santé			
M. MALHURET	438	Publicité des liens d'intérêt du déclarant y compris par personne interposée.	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme BRICQ	540	Limitation de la publicité des conventions signées entre professionnels de santé et industries cosmétiques à celles relatives à la conduite des travaux d'évaluation de la sécurité, à la vigilance et à la recherche biomédicale.	Avis du Gouvernement
M. FORISSIER	837 rect.	Limitation de la publicité des conventions signées entre professionnels de santé et industries cosmétiques à celles relatives à la conduite des travaux d'évaluation de la sécurité, à la vigilance et à la recherche biomédicale.	Avis du Gouvernement
M. MALHURET	439	Précision sur les informations relatives aux conventions passées entre industries pharmaceutiques et professionnels de santé devant être rendues publiques.	Favorable
M. MALHURET	440	Sanction systématique pour les industries pharmaceutiques qui omettent de rendre publiques les conventions conclues avec des professionnels de santé.	Défavorable
M. MALHURET	441	Précision sur les informations relatives aux conventions passées entre industries pharmaceutiques et professionnels de santé devant être rendues publiques.	Favorable
M. MALHURET	442	Précision sur les informations relatives aux conventions passées entre industries vétérinaires et professionnels de santé devant être rendues publiques.	Favorable
Article 43 ter Rôle des agences sanitaires en matière de liens d'intérêt			
Mme COHEN	810	Déclaration de patrimoine obligatoire pour l'ensemble des membres des commissions siégeant auprès des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale ainsi que pour le personnel dirigeant des agences sanitaires.	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1010	Déclaration de patrimoine obligatoire pour l'ensemble des membres des commissions siégeant auprès des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale ainsi que pour le personnel dirigeant des agences sanitaires.	Défavorable
M. AMIEL	1138 rect.	Déclaration de patrimoine obligatoire pour l'ensemble des membres des commissions siégeant auprès des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale ainsi que pour le personnel dirigeant des agences sanitaires.	Défavorable
Le Gouvernement	1228	Mise en cohérence du mécanisme de déclaration d'intérêt des experts sanitaires	Favorable
Article additionnel après l'article 43 ter			
Mme PROCACCIA	382 rect.	Déclaration de patrimoine obligatoire pour les membres des commissions spécialisées de la HAS ainsi que pour les membres du conseil d'administration de l'ANSM.	Défavorable
Mme GÉNISSON	481	Déclaration de patrimoine obligatoire pour les membres des commissions spécialisées de la HAS ainsi que pour les membres du conseil d'administration de l'ANSM.	Défavorable
Le Gouvernement	1234	Habilitation du Gouvernement pour étendre le champ de la loi anti-cadeaux	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. AMIEL	876 rect.	Présence d'au moins un représentant des associations d'usagers du système de santé au sein de chaque commission spécialisée de la HAS.	Défavorable
Mme COHEN	811	Extension aux lanceurs d'alerte du droit d'alerte auprès de la HAS.	Défavorable
M. COMMEINHES	94 rect.	Restriction du droit d'alerte auprès de la HAS aux seules questions concernant les établissements de santé.	Défavorable
Article additionnel après l'article 43 quater			
Mme COHEN	815	Publicité de l'ensemble des conventions signées entre le CEPS et les industries pharmaceutiques.	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1020 rect.	Publicité du prix du médicament et des remises accordées par les industriels	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1018 rect.	Remise à la direction de la sécurité sociale d'un rapport par chaque entreprise pharmaceutique expliquant la différence entre le prix public et le prix réel de chaque médicament	Défavorable
Article 43 quinquies Accord-cadre entre le comité économique des produits de santé et les associations de patients et de lutte contre les inégalités de santé			
Mme ARCHIMBAUD	1011	Accès des associations signataires de l'accord-cadre aux documents transmis par l'industrie pharmaceutique au CEPS	Défavorable
Mme COHEN	814 rect.	Représentation du Parlement au sein du CEPS	Défavorable
M. AMIEL	877 rect. bis	Représentation du Parlement au sein du CEPS	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1015 rect.	Représentation du Parlement au sein du CEPS	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1014 rect.	Organisation d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat sur le rapport du CEPS	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1019	Publicité des informations transmises au Comité économique des produits de santé	Défavorable
Mme COHEN	813	Consultation du comité d'interface entre les associations d'usagers et le CEPS lors de la conclusion d'une convention relative à un médicament entre le CEPS et les laboratoires qui le produisent	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1013	Consultation du comité d'interface entre les associations d'usagers et le CEPS lors de la conclusion d'une convention relative à un médicament entre le CEPS et les laboratoires qui le produisent	Défavorable
Mme COHEN	812	Droit d'alerte en matière de politique économique du médicament	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1012	Droit d'alerte en matière de politique économique du médicament	Défavorable

La réunion est levée à 10 h 30.

Modernisation de notre système de santé – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

La réunion est ouverte à 13 heures 30.

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission poursuit l'examen des amendements sur le texte de la commission (n° 654, 2014-2015) du projet de loi n° 406 (2014-2015) de modernisation de notre système de santé.

M. Alain Milon, président. – Nous poursuivons l'examen des amendements de séance au projet de loi de modernisation du système de santé.

Article 37

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 1252, déposé ce matin par le Gouvernement, rétablit la précision selon laquelle les produits expérimentaux faisant l'objet d'une recherche à finalité commerciale sont fournis gratuitement par le promoteur industriel. Il supprime la disposition que notre commission avait introduite pour rendre l'investigateur signataire de la convention et précise que, le cas échéant, le représentant légal de la structure destinataire des intéressements ayant vocation à financer les autres activités de recherche auxquelles est associé l'investigateur est partie à la convention. Cette convention prévoit les conditions de prise en charge des surcoûts mais aussi de tous les coûts liés à la recherche. Elle est transmise au Conseil départemental de l'ordre des médecins.

Dans la mesure où, selon le texte initial, la convention définit les conditions de prise en charge des différents postes de dépenses exposés par un établissement de santé, sans exclure les produits expérimentaux, il ne nous semble pas nécessaire de mentionner leur gratuité. Par ailleurs, si on adopte, en l'état, l'amendement du Gouvernement, la structure chargée de la recherche ne pourrait percevoir des honoraires investigateurs que s'ils ont clairement vocation à financer d'autres activités de recherche. Si l'on évite ainsi les liens d'intérêts entre promoteurs et investigateurs, on risque également de priver les structures de recherche de financements incitatifs désormais absorbés par le budget de l'hôpital. Nous n'y sommes pas favorables. Enfin, dès lors que la convention prévoit les modalités de prise en charge de tous les coûts liés à la recherche, il n'est pas nécessaire de distinguer les surcoûts.

Le sous-amendement n° 1253 modifie l'alinéa 5 de l'amendement n° 1252, en introduisant après les mots « établissement de santé », l'expression « le représentant légal de la structure destinataire des intéressements versés par le promoteur ». Il modifie également l'alinéa 6, de manière à viser « tous les coûts », qu'ils soient relatifs ou non à la prise en charge du patient. On veillera ainsi à ce que les honoraires investigateurs soient bien affectés à la structure de recherche concernée et non au budget de l'hôpital.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Autrement dit, on sanctuarise les financements de la recherche.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Et l'on supprime la notion insuffisamment précise de surcoûts.

Le sous-amendement n° 1253 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1252, ainsi sous-amendé.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Nous reprenons le cours de l'examen des autres amendements.

Article 45

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 297.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 297.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 482 rétablit la possibilité pour les associations agréées au niveau local de porter une action de groupe et allonge de trois à cinq ans le délai pendant lequel l'adhésion au groupe des victimes est ouverte. En autorisant les seules associations agréées au niveau national à engager une action de groupe, on augmente leurs chances de succès, car elles disposent davantage que les associations locales des moyens nécessaires et de l'expérience suffisante pour faire face aux difficultés procédurales de l'action de groupe en matière de santé. Quant au raccourcissement de cinq à trois ans du délai d'adhésion, nous avons considéré qu'il limitait la situation d'incertitude d'une entreprise sur le risque auquel elle est exposée, sans pour autant léser les victimes, qui disposeront toujours d'un délai conséquent et de la possibilité d'engager une action individuelle. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 482.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 816 étend le périmètre de l'action de groupe en l'ouvrant à d'autres personnes que les seuls usagers du système de soins, et en élargissant son champ aux dommages sanitaires d'origine environnementale et aux maladies professionnelles. En pratique, il est tout à fait envisageable de constituer une association de personnes victimes de défaillances du système de santé, et les dommages subis du fait de certaines expositions dans le cadre professionnel, font d'ores et déjà l'objet de dispositifs d'indemnisation spécifiques. La procédure de l'action de groupe est encore mal connue en France et risque de créer une très forte insécurité juridique pour les entreprises. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 816.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 818 et 930 qui élargissent le champ de l'action de groupe en santé aux dommages matériels et moraux, alors qu'ils y sont déjà inclus, ainsi qu'aux amendements n^{os} 435, 1131 rectifié, 1176 rectifié et 235 rectifié *sexies* qui ont le même objectif.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 818 et 930, ainsi qu'aux amendements n^{os} 435, 1131 rectifié, 1176 rectifié et 235 rectifié *sexies*.*

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 413 étend le bénéfice de l'action de groupe aux victimes par ricochet, qui souffrent indirectement du dommage subi par la victime. Avis défavorable, car il paraît difficile de l'intégrer au texte en l'état.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 413.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Les amendements identiques n^{os} 437 et 1181 rectifié suppriment la détermination par le juge du champ des dommages corporels susceptibles d'être réparés dans le cadre de l'action de groupe. Avis défavorable, car il faut distinguer les notions de dommage et de préjudice qui constituent deux phases nécessaires et successives de l'action de groupe en matière de santé comme de consommation. Le juge commence par circonscrire le périmètre de l'action de groupe à partir des différents dommages constatés sur les victimes, et statue sur la responsabilité du défendeur dans la survenue de ces préjudices. C'est au cours de la deuxième phase qu'est examinée la réparation individuelle des préjudices afin d'assurer l'indemnisation des victimes.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 437 et 1181 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 853 rectifié et 862 rectifié qui remettent en cause le modèle français de l'action de groupe, en supprimant dans certains cas l'obligation de passer par une association, alors que celle-ci, en jouant un rôle de filtre, contribue à lutter contre l'engorgement des tribunaux, tout en donnant au requérant les moyens et l'expérience nécessaires pour faire face à la complexité de la procédure d'action de groupe.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 853 rectifié et 862 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 1180 rectifié modifie un pan important des règles de la responsabilité, dans le cadre de l'action de groupe, en s'attaquant au régime de l'imputabilité des dommages résultant d'un produit de santé défectueux. Il n'est guère prudent de s'engager dans cette voie sans avoir mené aucune audition, ni effectué aucun travail sur le sujet. Avis défavorable, ainsi qu'à l'amendement n° 436 qui poursuit le même objectif.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1180 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 436.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Avis défavorable également à l'amendement n° 817 qui supprime le filtre de l'association, pour ouvrir le champ de l'action de groupe à toute personne ayant un intérêt à agir.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 817.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Même avis défavorable à l'amendement n° 929.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 929.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Nous demanderons l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 1143 rectifié qui précise dans la loi les éléments d'évaluation du préjudice sur lequel le juge est appelé à statuer. En effet, ces précisions sont plutôt de nature réglementaire. Même proposition sur les amendements identiques n^{os} 234 rectifié *quinquies*, 488 rectifié et 928.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 1143 rectifié, ainsi que sur les amendements identiques n°s 234 rectifié quinquies, 488 rectifié et 928.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Il ne semble pas opportun d'encadrer les modalités de la réparation dans le cadre d'une action mettant en jeu des préjudices très individualisés, comme le fait l'amendement n° 927, qui substitue la décision du juge au libre choix donné aux victimes de passer par le biais de l'association pour obtenir leur indemnisation ou de s'adresser directement au professionnel concerné. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 927.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Les amendements identiques n°s 855 rectifié et 864 rectifié obligent les requérants à recourir à un avocat, au stade final de la procédure. Il paraît difficilement envisageable d'instituer un tel monopole dans le périmètre de l'action de groupe en santé, alors que, de manière générale, l'exécution des décisions de justice relève plutôt des huissiers de justice. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 855 rectifié et 864 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 414 précise que les mesures de publicité ordonnées par le juge au stade du jugement sur la responsabilité doivent également être destinées à l'information des ayants droit des potentielles victimes. Avis favorable sous réserve d'une précision rédactionnelle que demandera la commission des lois en séance.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 414.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Dans la mesure où, par principe, les ayants droit peuvent toujours agir en lieu et place de la victime dès lors que celle-ci est décédée, l'amendement n° 415 n'est pas utile. Demande de retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 415.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 416 prévoit un relevé de forclusion pour les victimes qui auraient souhaité se joindre à une action de groupe de manière trop tardive par rapport au délai fixé par le juge. Même si ce relevé est limité à quatre situations précisément énumérées, il contribuerait à augmenter l'insécurité juridique que l'action de groupe représente pour les entreprises. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 416.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° 417 qui poursuit le même objectif que l'amendement n° 415.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 417.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Si l'on considère que l'allongement du délai maximal de la médiation (neuf mois au lieu de six) risque d'ouvrir la voie à certaines manœuvres dilatoires, il n'est pas judicieux d'autoriser le juge à y procéder, quand bien même

certains litiges complexes à examiner dans le cadre de l'action de groupe nécessiteraient une médiation plus longue. Avis du Gouvernement sur l'amendement n° 418.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 418.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 926 prévoit que la procédure de médiation ouverte dans le cadre de l'action de groupe ne peut être prolongée qu'en cas de litige complexe, et précise que la commission de médiation qui peut assister le médiateur doit être paritaire. Avis défavorable, car la notion de litige complexe, difficile à définir, est très peu opérationnelle. Par ailleurs, il n'est pas certain que la médiation aboutisse à un résultat dans le cas où elle reposerait sur une commission paritaire...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 926.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de coordination n° 419.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Les amendements identiques n°s 854 rectifié et 863 rectifié prévoient que les indemnités versées aux requérants dans le cadre d'une action de groupe pour laquelle l'association est assistée par un avocat doivent obligatoirement transiter par la caisse des règlements pécuniaires des avocats (Carpa), à laquelle cet avocat est affilié. Nous souhaitons au contraire laisser aux requérants le libre choix de faire transiter les sommes de l'indemnisation soit par une Carpa, soit par la caisse des dépôts et consignations (CDC). Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 854 rectifié et 863 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 420 porte sur l'alinéa 50 plutôt que sur l'alinéa 49. En supprimant la possibilité donnée au juge de désigner un professionnel pour assister l'association requérante dans la mise en œuvre du jugement, on obligerait les requérants à prendre à leur charge des frais qui revenaient auparavant à la partie défenderesse. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 420.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° 421, car on allongerait considérablement les délais de prescription si la mise en œuvre d'une action de groupe entraînait l'interruption, et non pas la suspension, des actions individuelles pouvant être engagées pour la réparation des mêmes préjudices.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 421.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 422 est en partie satisfait par l'alinéa 18. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 422.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Les amendements identiques n°s 381 rectifié et 580 interdisent tout caractère rétroactif du dispositif, en prévoyant que la procédure de l'action de groupe ne sera applicable que dans les cas où les dommages auront été causés par des faits postérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi. L'article 45 ne modifie en rien les règles de fond du droit de la responsabilité qui trouveront toujours à s'appliquer, que

l'action de groupe entre ou non en vigueur, notamment dans le cadre d'actions individuelles. Par ailleurs, une telle mesure allongerait considérablement le délai à partir duquel des actions de groupe pourront être conduites, car les dommages ne se manifesteront pas avant plusieurs années. Demande de retrait de ces amendements qui remettent en cause l'efficacité du dispositif, tout comme l'amendement n° 657 rectifié.

La commission demande le retrait des amendements identiques n^{os} 381 rectifié et 580, ainsi que de l'amendement n° 657 rectifié.

Articles additionnels après l'article 45

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 154 rectifié, 620, 788, 1016 et 1177 rectifié *bis* qui élargissent aux produits de santé à usage humain l'exception à l'exonération de responsabilité pour risque de développement dont bénéficient les fabricants. En effet, l'article que nous examinons porte sur la procédure, et non sur le fond du droit de la responsabilité.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 154 rectifié, 620, 788, 1016 et 1177 rectifié bis.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Même avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 789 rectifié, 1017 et 1144 rectifié qui instaurent une présomption d'imputabilité dans le cas d'un dommage résultant d'un produit de santé défectueux.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 789 rectifié, 1017 et 1144 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Les amendements identiques n^{os} 407 rectifié, 664 et 931 créent un agrément national pour les associations intervenant dans le champ médico-social, sur le modèle de ce qui est prévu par l'article L. 1114-1 du code de la santé publique pour les associations intervenant dans le domaine sanitaire. Avis de sagesse sur ces amendements qui reprennent une demande régulièrement exprimée, notamment lors de l'examen du texte sur l'adaptation de la société au vieillissement, d'autant que le Défenseur des droits est favorable à cet agrément.

La commission émet un avis de sagesse sur les amendements identiques n^{os} 407 rectifié, 664 et 931.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° 1111 qui demande un rapport.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1111.

Article 45 bis B

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Avis favorable à l'amendement n° 1229 qui étend la possibilité pour les caisses nationales de se substituer aux caisses locales dans les contentieux.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1229.

Article 46

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Demande de retrait ou avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 115 rectifié, 221 rectifié *quinquies*, 497 rectifié et 1100, qui suppriment le droit d'accès au dossier médical d'un majeur protégé, lorsque le tuteur ou le curateur n'ont pas l'autorisation de le représenter.

La commission demande le retrait des amendements identiques n^{os} 115 rectifié, 221 rectifié quinquies, 497 rectifié et 1100 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Nicole Bricq. – Compte tenu du nombre d'amendements déposés sur l'action de groupe et de la sensibilité du sujet, il sera essentiel de rappeler en séance la ligne de conduite de notre commission.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Je prendrai préalablement la parole sur l'article.

Articles additionnels après l'article 46

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Les amendements identiques n^{os} 136 rectifié *bis*, 819, 890 rectifié et 934 proposent d'élaborer un rapport annuel sur l'application de la convention et sur les nouvelles mesures adoptées en vue d'améliorer l'assurance et l'accès à l'emprunt des personnes présentant un risque aggravé de santé par l'instance de suivi et de proposition de la convention Aeras. Négociée en mars dernier, cette convention vient d'être signée.

Mme Catherine Procaccia. – Le 2 septembre.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Nous avons été sollicités tout l'été par des associations de patients qui constataient un décalage entre l'annonce de la mise en place d'un droit à l'oubli dans le cadre du plan cancer III et ce qui ressortait de la convention. Il est important d'entendre le Gouvernement sur ce sujet. Par conséquent, avis de sagesse.

Mme Nicole Bricq. – Vous avez raison. Le protocole a été signé avec la Fédération française des sociétés d'assurance. Les conventions sont de bonne méthode ; elles ne suffisent pas à régler les problèmes à long terme. Preuve en est des codes de bonne conduite sur les rémunérations des dirigeants d'entreprise. Bien sûr, la loi ne peut pas tout faire. Mais, en l'occurrence, on ne tient pas compte des progrès réalisés grâce au plan cancer de Jacques Chirac, que les statistiques confirment. Les banquiers ne peuvent pas continuer à pénaliser des personnes qui ont eu un cancer. C'est une maladie dont on peut guérir. Les sociétés d'assurances veulent se prémunir ; de là, à imposer des prix exorbitants pour les anciens malades qui contractent des prêts immobiliers... Cela mérite que la loi s'y intéresse.

La commission émet un avis de sagesse sur les amendements identiques n^{os} 136 rectifié bis, 819, 890 rectifié et 934.

Article 46 bis

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Nous étendons cet avis de sagesse à tous les amendements qui portent sur le droit à l'oubli, c'est-à-dire tous ceux qui modifient l'article 46 bis.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 24 rectifié ter ; sur les amendements identiques n°s 137 rectifié bis, 549, 608 rectifié bis, 820, 891 rectifié et 935 ; sur les amendements identiques n°s 138 rectifié bis, 609 rectifié bis et 936 ; sur les amendements identiques n°s 139 rectifié ter, 566, 610 rectifié bis, 892 rectifié et 937 ; sur les amendements identiques n°s 140 rectifié ter, 611 rectifié bis et 938 ; sur les amendements identiques n°s 141 rectifié bis et 939 ; sur l'amendement n° 821 ; sur les amendements identiques n°s 143 rectifié ter, 893 rectifié et 941 ; sur les amendements identiques n°s 142 rectifié ter et 940 ; et sur les amendements identiques n°s 144 rectifié bis, 612 rectifié bis et 822.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 45 Action de groupe dans le domaine de la santé			
M. GRAND	297	Amendement de suppression.	Défavorable
Mme GÉNISSON	482	Cet amendement tend à revenir sur la précision introduite en commission des affaires sociales, selon laquelle seules les associations représentatives de consommateurs agréées au niveau national peuvent engager une action de groupe (comme c'est le cas en matière de consommation). Il rétablit donc la possibilité pour les associations agréées au niveau local de porter une action de groupe. Il revient par ailleurs sur une autre précision adoptée en commission, en allongeant de trois à cinq ans le délai pendant lequel l'adhésion au groupe des victimes est ouvert.	Défavorable
Mme COHEN	816	Cet amendement vise à étendre le périmètre de l'action de groupe : d'une part, il propose d'ouvrir l'action à d'autres personnes que les seuls usagers du système de soins; d'autre part, il propose d'élargir son champ aux dommages sanitaires d'origine environnementale et aux maladies professionnelles.	Défavorable
Mme COHEN	818	Cet amendement vise à élargir le champ de l'action de groupe en santé, en l'étendant notamment aux dommages matériels et moraux.	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	930	Cet amendement vise à élargir le champ de l'action de groupe en santé, en l'étendant notamment aux dommages matériels et moraux.	Défavorable
M. MALHURET	435	Il s'agit d'un nouvel amendement tendant à revenir sur la limitation de l'action de groupe aux dommages corporels.	Défavorable
M. CORNANO	1131 rect.	Cet amendement vise, comme les précédents, à étendre le champ de l'action de groupe.	Défavorable
Mme LABORDE	1176 rect.	Cet amendement vise, comme les précédents, à étendre le champ de l'action de groupe.	Défavorable
Mme DEROMEDI	235 rect. sexies	Cet amendement vise à élargir le champ de l'action de groupe en santé, en l'étendant à la réparation des préjudices moraux.	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BIGNON	413	Cet amendement vise à étendre le bénéfice de l'action de groupe aux victimes par ricochet, c'est-à-dire aux personnes qui ont indirectement à souffrir du dommage subi par la victime.	Défavorable
M. MALHURET	437	Cet amendement vise à supprimer la détermination par le juge du champ des dommages corporels susceptibles d'être réparés dans le cadre de l'action de groupe.	Défavorable
Mme LABORDE	1181 rect.	Cet amendement vise à supprimer la détermination par le juge du champ des dommages corporels susceptibles d'être réparés dans le cadre de l'action de groupe.	Défavorable
Mme AÏCHI	853 rect.	Cet amendement vise à supprimer, dans certains cas, l'obligation de passer par une association pour engager une action de groupe.	Défavorable
M. AMIEL	862 rect.	Cet amendement vise à supprimer, dans certains cas, l'obligation de passer par une association pour engager une action de groupe.	Défavorable
Mme LABORDE	1180 rect.	Cet amendement tend à modifier, pour le cas de l'action de groupe, le régime de l'imputabilité des dommages résultant d'un produit de santé défectueux.	Défavorable
M. MALHURET	436	Cet amendement tend à modifier, pour le cas de l'action de groupe, le régime de l'imputabilité des dommages résultant d'un produit de santé défectueux.	Défavorable
Mme COHEN	817	Cet amendement vise à supprimer le filtre de l'association et à ouvrir le champ de l'action de groupe à toute personne ayant un intérêt à agir.	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	929	Cet amendement tend à élargir le périmètre de l'action de groupe au-delà des seuls usagers du système de santé.	Défavorable
M. CORNANO	1143 rect.	Cet amendement vise à préciser dans la loi les éléments d'évaluation du préjudice sur lequel le juge est appelé à statuer.	Avis du Gouvernement
Mme DEROMEDI	234 rect. quinquies	Cet amendement vise à préciser dans la loi les éléments d'évaluation du préjudice sur lequel le juge est appelé à statuer.	Avis du Gouvernement
M. MARSEILLE	488 rect.	Cet amendement vise à préciser dans la loi les éléments d'évaluation du préjudice sur lequel le juge est appelé à statuer.	Avis du Gouvernement
Mme ARCHIMBAUD	928	Cet amendement vise à préciser dans la loi les éléments d'évaluation du préjudice sur lequel le juge est appelé à statuer.	Avis du Gouvernement
Mme ARCHIMBAUD	927	Cet amendement tend à confier à une décision du juge la détermination des modalités de la réparation.	Défavorable
Mme AÏCHI	855 rect.	Cet amendement vise à rendre obligatoire le recours des requérants à un avocat, au stade final de la procédure (c'est-à-dire la mise en œuvre du jugement et la réparation individuelle des préjudices).	Défavorable
M. BARBIER	864 rect.	Cet amendement vise à rendre obligatoire le recours des requérants à un avocat, au stade final de la procédure (c'est-à-dire la mise en œuvre du jugement et la réparation individuelle des préjudices).	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BIGNON	414	Cet amendement tend à préciser que les mesures de publicité ordonnées par le juge au stade du jugement sur la responsabilité doivent également permettre d'informer les ayants droits des potentielles victimes.	Favorable
M. BIGNON	415	Cet amendement vise à prévoir explicitement la possibilité pour les ayants droits des victimes d'adhérer à l'action de groupe.	Défavorable
M. BIGNON	416	Cet amendement vise à prévoir, pour quatre situations limitativement énumérées, un relevé de forclusion pour les victimes qui auraient souhaité se joindre à une action de groupe de manière trop tardive par rapport au délai fixé par le juge.	Défavorable
M. BIGNON	417	Cet amendement vise à préciser la possibilité pour les ayants droits des victimes d'adhérer à l'action de groupe.	Défavorable
M. BIGNON	418	Cet amendement donne au juge la possibilité de porter la durée de la médiation à neuf mois (au lieu de six mois dans la rédaction de l'article 45).	Avis du Gouvernement
Mme ARCHIMBAUD	926	Cet amendement vise à encadrer la procédure de la médiation qui peut être ouverte dans le cadre de l'action de groupe, en : - prévoyant que la prolongation de la médiation ne peut être décidée qu'en cas de litige complexe ; - précisant que la commission de médiation qui peut assister le médiateur doit être paritaire.	Défavorable
M. BIGNON	419	Cet amendement opère une coordination avec les précédents amendements portant sur la question des ayants droits et des victimes par ricochet.	Défavorable
Mme AÏCHI	854 rect.	Cet amendement vise à revenir sur la rédaction adoptée en commission des affaires sociales en prévoyant que les indemnités versées aux requérants dans le cadre d'une action de groupe pour laquelle l'association est assistée par un avocat doivent obligatoirement transiter par la caisse des règlements pécuniaires des avocats (Carpa) à laquelle cet avocat est affilié.	Défavorable
M. BARBIER	863 rect.	Cet amendement vise à revenir sur la rédaction adoptée en commission des affaires sociales en prévoyant que les indemnités versées aux requérants dans le cadre d'une action de groupe pour laquelle l'association est assistée par un avocat doivent obligatoirement transiter par la caisse des règlements pécuniaires des avocats (Carpa) à laquelle cet avocat est affilié.	Défavorable
M. BIGNON	420	Je signale tout d'abord à l'auteur de l'amendement que celui-ci me paraît comporter une erreur matérielle : au vu de l'objet, il me semble qu'il porte sur l'alinéa 50 plutôt que sur l'alinéa 49. Cet amendement vise donc à supprimer la possibilité donnée au juge de désigner un professionnel pour assister l'association requérante au stade de la mise en œuvre du jugement. Pour précision, ce professionnel peut être "toute personne appartenant à une profession judiciaire réglementée", ce qui recouvre, notamment, les avocats et les huissiers de justice.	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BIGNON	421	Cet amendement prévoit que la mise en œuvre d'une action de groupe entraîne l'interruption, et non pas la suspension, des actions individuelles qui peuvent être engagées pour la réparation des mêmes préjudices.	Défavorable
M. BIGNON	422	Cet amendement propose une précision quant au nouveau point de départ du délai de prescription au terme de l'action de groupe : celui-ci recommencerait à courir à compter de la publicité du jugement ou de la convention de médiation.	Défavorable
Mme PROCACCIA	381 rect.	Cet amendement tend à prévoir que la procédure de l'action de groupe ne sera applicable que dans les cas où les dommages seront survenus du fait de faits générateurs apparus postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi.	Défavorable
M. VASSELLE	580	Cet amendement tend à prévoir que la procédure de l'action de groupe ne sera applicable que dans les cas où les dommages seront survenus du fait de faits générateurs apparus postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi.	Défavorable
M. HUSSON	657 rect.	Cet amendement tend à prévoir que la procédure de l'action de groupe ne sera applicable que dans les cas où les dommages seront survenus du fait de faits générateurs apparus postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi.	Défavorable
Article additionnel après l'article 45			
M. BARBIER	154 rect.	Cet amendement vise à remettre en cause, s'agissant de la responsabilité du fait des produits de santé défectueux, la cause d'exonération du producteur reposant sur le risque de développement.	Défavorable
M. DAUDIGNY	620	Cet amendement vise à remettre en cause, s'agissant de la responsabilité du fait des produits de santé défectueux, la cause d'exonération du producteur reposant sur le risque de développement.	Défavorable
Mme COHEN	788	Cet amendement vise à remettre en cause, s'agissant de la responsabilité du fait des produits de santé défectueux, la cause d'exonération du producteur reposant sur le risque de développement.	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1016	Cet amendement vise à remettre en cause, s'agissant de la responsabilité du fait des produits de santé défectueux, la cause d'exonération du producteur reposant sur le risque de développement.	Défavorable
Mme LABORDE	1177 rect. bis	Cet amendement vise à remettre en cause, s'agissant de la responsabilité du fait des produits de santé défectueux, la cause d'exonération du producteur reposant sur le risque de développement.	Défavorable
Mme COHEN	789 rect.	Cet amendement tend à instaurer une présomption d'imputabilité dans le cas d'un dommage résultant d'un produit de santé défectueux.	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1017	Cet amendement tend à instaurer une présomption d'imputabilité dans le cas d'un dommage résultant d'un produit de santé défectueux.	Défavorable
M. CORNANO	1144 rect.	Cet amendement tend à instaurer une présomption d'imputabilité dans le cas d'un dommage résultant d'un produit de santé défectueux.	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. ADNOT	407 rect.	Cet amendement vise à créer un agrément national pour les associations intervenant dans le champ médico-social, sur le modèle de ce qui est prévu par l'article L. 1114-1 du code de la santé publique pour les associations intervenant dans le domaine sanitaire.	Sagesse
M. VASSELLE	664	Cet amendement vise à créer un agrément national pour les associations intervenant dans le champ médico-social, sur le modèle de ce qui est prévu par l'article L. 1114-1 du code de la santé publique pour les associations intervenant dans le domaine sanitaire.	Sagesse
Mme ARCHIMBAUD	931	Cet amendement vise à créer un agrément national pour les associations intervenant dans le champ médico-social, sur le modèle de ce qui est prévu par l'article L. 1114-1 du code de la santé publique pour les associations intervenant dans le domaine sanitaire.	Sagesse
Mme ARCHIMBAUD	1111	Demande de rapport sur la situation des victimes des essais nucléaires.	Défavorable
Article 45 bis B			
Maîtrise du risque contentieux par la Caisse nationale d'assurance maladie			
Le Gouvernement	1229	Extension de la possibilité pour les caisses nationales de se substituer aux caisses locales dans les contentieux	Favorable
Article 46			
Accès aux informations de santé			
M. COMMEINHES	115 rect.	Suppression de l'accès au dossier médical par le tuteur ou le curateur autorisé à assister un majeur protégé mais pas à le représenter	Défavorable
M. VASSELLE	221 rect. quinquies	Suppression de l'accès au dossier médical par le tuteur ou le curateur autorisé à assister un majeur protégé mais pas à le représenter	Défavorable
M. MARSEILLE	497 rect.	Suppression de l'accès au dossier médical par le tuteur ou le curateur autorisé à assister un majeur protégé mais pas à le représenter	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	1100	Suppression de l'accès au dossier médical par le tuteur ou le curateur autorisé à assister un majeur protégé mais pas à le représenter	Défavorable
Article additionnel après l'article 46			
Mme CAYEUX	136 rect. bis	Elaboration d'un rapport annuel sur l'application de la convention et sur les nouvelles mesures adoptées en vue d'améliorer l'assurance et l'accès à l'emprunt des personnes présentant un risque aggravé de santé par l'instance de suivi et de proposition de la convention Aeras	Sagesse
Mme COHEN	819	Elaboration d'un rapport annuel sur l'application de la convention et sur les nouvelles mesures adoptées en vue d'améliorer l'assurance et l'accès à l'emprunt des personnes présentant un risque aggravé de santé par l'instance de suivi et de proposition de la convention Aeras	Sagesse

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme LABORDE	890 rect.	Elaboration d'un rapport annuel sur l'application de la convention et sur les nouvelles mesures adoptées en vue d'améliorer l'assurance et l'accès à l'emprunt des personnes présentant un risque aggravé de santé par l'instance de suivi et de proposition de la convention Aeras	Sagesse
Mme ARCHIMBAUD	934	Elaboration d'un rapport annuel sur l'application de la convention et sur les nouvelles mesures adoptées en vue d'améliorer l'assurance et l'accès à l'emprunt des personnes présentant un risque aggravé de santé par l'instance de suivi et de proposition de la convention Aeras	Sagesse
Article 46 bis Droit à l'oubli pour les anciens malades du cancer			
Mme MICOULEAU	24 rect. ter	Droit à l'oubli pour les cancers survenus avant l'âge de 18 ans	Sagesse
Mme CAYEUX	137 rect. bis	Droit à l'oubli pour les cancers survenus avant l'âge de 18 ans	Sagesse
Mme GÉNISSON	549	Inscription dans la loi des paramètres encadrant le droit à l'oubli pour les anciens malades du cancer	Sagesse
Mme JOUANNO	608 rect. bis	Inscription dans la loi des paramètres encadrant le droit à l'oubli pour les anciens malades du cancer	Sagesse
Mme COHEN	820	Inscription dans la loi des paramètres encadrant le droit à l'oubli pour les anciens malades du cancer	Sagesse
Mme LABORDE	891 rect.	Inscription dans la loi des paramètres encadrant le droit à l'oubli pour les anciens malades du cancer	Sagesse
Mme ARCHIMBAUD	935	Inscription dans la loi des paramètres encadrant le droit à l'oubli pour les anciens malades du cancer	Sagesse
Mme CAYEUX	138 rect. bis	Droit à l'oubli pour les cancers survenus avant l'âge de 18 ans	Sagesse
Mme JOUANNO	609 rect. bis	Droit à l'oubli pour les cancers survenus avant l'âge de 18 ans	Sagesse
Mme ARCHIMBAUD	936	Droit à l'oubli pour les cancers survenus avant l'âge de 18 ans	Sagesse
Mme CAYEUX	139 rect. ter	Droit à l'oubli pour les cancers survenus avant l'âge de 18 ans	Sagesse
M. ROCHE	566	Droit à l'oubli pour les cancers survenus avant l'âge de 18 ans	Sagesse
Mme JOUANNO	610 rect. bis	Droit à l'oubli pour les cancers survenus avant l'âge de 18 ans	Sagesse
Mme LABORDE	892 rect.	Droit à l'oubli pour les cancers survenus avant l'âge de 18 ans	Sagesse
Mme ARCHIMBAUD	937	Droit à l'oubli pour les cancers survenus avant l'âge de 18 ans	Sagesse
Mme CAYEUX	140 rect. ter	Droit à l'oubli pour les cancers survenus avant l'âge de 18 ans	Sagesse

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme JOUANNO	611 rect. bis	Droit à l'oubli	Sagesse
Mme ARCHIMBAUD	938	Droit à l'oubli	Sagesse
Mme CAYEUX	141 rect. bis	Définition des informations médicales pouvant être demandées par les assureurs par un décret en Conseil d'Etat	Sagesse
Mme ARCHIMBAUD	939	Définition des informations médicales pouvant être demandées par les assureurs par un décret en Conseil d'Etat	Sagesse
Mme COHEN	821	Détermination par décret des informations pouvant être demandées dans le cadre du formulaire de déclaration de risque et force obligatoire des conclusions de la commission des études de la convention Aeras	Sagesse
Mme CAYEUX	143 rect. ter	Opposabilité des conclusions des études menées par l'instance de suivi et de proposition de la convention Aeras.	Sagesse
Mme LABORDE	893 rect.	Opposabilité des conclusions des études menées par l'instance de suivi et de proposition de la convention Aeras.	Sagesse
Mme ARCHIMBAUD	941	Opposabilité des conclusions des études menées par l'instance de suivi et de proposition de la convention Aeras.	Sagesse
Mme CAYEUX	142 rect. ter	Mise à jour annuelle des modalités et délais encadrant le "droit à l'oubli"	Sagesse
Mme ARCHIMBAUD	940	Mise à jour annuelle des modalités et délais encadrant le "droit à l'oubli"	Sagesse
Mme CAYEUX	144 rect. bis	Interdiction pour les assureurs d'appliquer à la fois des majorations de tarifs et des exclusions de garantie	Sagesse
Mme JOUANNO	612 rect. bis	Interdiction pour les assureurs d'appliquer à la fois des majorations de tarifs et des exclusions de garantie	Sagesse
Mme COHEN	822	Interdiction pour les assureurs d'appliquer à la fois des majorations de tarifs et des exclusions de garantie	Sagesse
Mme CAYEUX	145 rect. quater	Contrôle du respect de la convention Aeras par l'Autorité de contrôle prudentiel	Sagesse

La réunion est levée à 14 h 15.

Mercredi 30 septembre 2015

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 heures 30.

Mission d'information sur le système d'apprentissage en Allemagne et en Autriche

M. Alain Milon, président. – Nous allons tout d'abord examiner le compte rendu de la délégation de notre commission qui s'est rendue du 20 au 24 avril dernier à Berlin et à Vienne pour y étudier le système d'apprentissage. Présidée par Michel Forissier puis par Philippe Mouiller, cette délégation était également composée de Jean Desessard, Jérôme Durain, Françoise Gatel et Eric Jeansannetas.

M. Michel Forissier, président de la délégation. - La question de l'apprentissage est au cœur des préoccupations de notre commission, car cette voie de formation en alternance est un moyen reconnu de lutter contre le chômage, de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et de renforcer l'attractivité et le savoir-faire des entreprises.

Face aux difficultés que rencontre l'apprentissage en France ces dernières années, le bureau de notre commission a souhaité qu'une délégation, que j'ai eu l'honneur de présider, se rende en Allemagne puis en Autriche, sous la direction de notre collègue Philippe Mouiller, pour y étudier le système d'apprentissage que nous qualifierons de « germanique » par souci de simplicité, souvent présenté comme un modèle en Europe et même au-delà, mais finalement assez peu connu. Alors que le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans a atteint 24,7 % en France en février dernier, il s'élevait à 7,2 % en Allemagne et 9 % en Autriche, soit les taux les plus faibles de l'Union européenne, grâce notamment aux bonnes performances des systèmes d'apprentissage dans ces deux pays.

Lors de notre déplacement à Berlin du 20 au 22 avril, et à Vienne du 23 au 24 avril, nous avons pu rencontrer, grâce à la mobilisation des services de nos ambassades auxquels je souhaite rendre hommage, des représentants des services ministériels, les partenaires sociaux, ou encore des responsables de centres d'apprentissage et d'entreprises. Nous avons ainsi pu constater l'efficacité du système d'apprentissage germanique, et tenté d'identifier les raisons de son succès ainsi que les défis qu'il devra relever.

En premier lieu, quelles sont les principales caractéristiques du système d'apprentissage germanique ?

Tout d'abord, le nombre d'apprentis est beaucoup plus important en Allemagne et en Autriche qu'en France. Ainsi, 16 % des jeunes Allemands âgés entre 15 et 24 ans sont en apprentissage en 2013, contre 5,2 % en France. Entre le 1^{er} octobre 2013 et le 30 septembre 2014, 522 232 contrats d'apprentissage ont été conclus, soit un total de 1,358 million en 2014, contre 420 321 en France en 2013, d'où un stock de contrats trois fois plus important que dans l'hexagone. Même en tentant de définir un périmètre cohérent entre ces deux publics pour tenir compte des spécificités des deux pays (par exemple, le contrat de qualification n'existe pas outre-Rhin), le ratio demeure globalement identique. Quant à l'Autriche, qui privilégie les formations en alternance à tous les niveaux, elle comptait 120 579 apprentis en 2013, soit 40 % d'une classe d'âge.

Ensuite, les apprentis allemands et autrichiens sont, en règle générale, plus âgés qu'en France et se caractérisent par une plus grande mixité ; leur formation initiale est plus longue qu'ici et ils sont davantage attirés par les qualifications intermédiaires que leurs homologues français. L'âge d'entrée en apprentissage tout d'abord : en 2014, il était de 20 ans en Allemagne contre 18,7 ans en France. En revanche, les jeunes Autrichiens commencent le plus souvent leur formation vers 14-15 ans. La mixité ensuite : 40,1 % des contrats d'apprentissage sont conclus avec des jeunes femmes en Allemagne, contre 34,1 % en Autriche et 33,3 % en France. Leur formation initiale est plus élevée : moins d'un tiers des apprentis allemands sont titulaires d'un diplôme d'une *Hauptschule* en 2013, alors que cette école fournissait la majorité des candidats à l'apprentissage il y a quelques décennies. En Autriche, si plus d'un tiers des jeunes apprentis sont issus des écoles dites polytechniques, qui sont la voie classique vers l'apprentissage, presque la moitié a un niveau supérieur. Enfin, leur formation en apprentissage est plus longue : trois ans en Allemagne et en Autriche sauf exceptions, contre 1,7 an en France. L'apprentissage est le seul moyen pour accéder à l'un des 327 métiers en Allemagne (218 en Autriche), qui correspondent à des qualifications intermédiaires, contrairement à la France qui permet également aux étudiants du supérieur d'obtenir des diplômes par cette voie.

S'agissant des entreprises d'accueil, elles sont plus diversifiées qu'en France, moins généreuses en termes d'indemnités d'apprentissage, peut-être parce qu'elles sont moins aidées financièrement par les pouvoirs publics. En Allemagne, 5,6 % des entreprises accueillent des apprentis, contre 2,5 % en France. Alors que l'effort en France pèse surtout sur les entreprises employant moins de 9 salariés (7,4 %, contre moins de 1 % pour les entreprises employant entre 250 et 500 salariés), les entreprises allemandes sont toutes mobilisées, quelle que soit leur taille. En Autriche, une entreprise sur dix est concernée, et même une sur cinq si on considère seulement celles qui remplissent les conditions légales pour accueillir des apprentis. En 2011, la rémunération brute moyenne d'un apprenti était de 708 euros en Allemagne, contre 787 euros en France. Bertrand Martinot, dans une récente étude pour l'institut Montaigne, a rappelé que pendant la campagne d'apprentissage 2012-2013, le coût annuel brut d'un apprenti était évalué à 18 000 euros environ, et les gains globaux résultant de l'apprentissage à 12 500 euros, soit un coût net pour l'entreprise de l'ordre de 5 500 euros. Cette moindre générosité s'explique peut-être par des aides publiques à l'apprentissage moins massives qu'en France. En Allemagne, en 2010, elles ont atteint 1,439 milliard, soit quasiment la moitié de celles versées en France (2,869 milliards), alors que notre pays compte trois fois moins d'apprentis. En Autriche, seulement 150 millions d'euros d'aides ont été versées aux entreprises par l'intermédiaire du fonds de protection des salariés en cas de faillite.

M. Philippe Mouiller, vice-président de la délégation. - Selon notre analyse, au moins quatre facteurs expliquent les bonnes performances du système d'apprentissage germanique.

Tout d'abord, l'apprentissage jouit d'une image positive dans l'opinion publique allemande et autrichienne. Notre délégation a constaté que ce sujet était essentiel pour les partenaires sociaux, qui refusaient toute approche polémique au profit d'une attitude constructive et responsable. En Allemagne, le cadre juridique du système d'apprentissage a été mis en place dès 1969 et n'a été révisé substantiellement qu'une seule fois en 2005. L'apprentissage n'y est ni une voie d'excellence, ni une voie de garage, mais plus simplement une voie d'accès normale à des centaines de métiers. Une Alliance pour la formation initiale et continue pour la période 2015-2018 a d'ailleurs été conclue entre tous les acteurs institutionnels pour promouvoir l'apprentissage, qui prend la relève des pactes nationaux

conclus depuis 2004. En Autriche, de nombreux hauts fonctionnaires ainsi que des ministres de premier rang, comme l'actuel ministre du travail, des affaires sociales et de la protection des consommateurs, ont débuté leurs carrières par l'apprentissage. Parmi les cadres dirigeants autrichiens, le pourcentage de personnes possédant comme diplôme le plus élevé un certificat de fin d'apprentissage s'élève à 29,2 %, et atteint 6,8 % dans les professions académiques comme les scientifiques.

Ensuite, alors que le collège unique français a vocation, sauf exceptions, à assurer un enseignement indifférencié aux élèves jusqu'à la fin de la troisième, le système éducatif allemand organise une orientation précoce des élèves dès l'âge de onze-douze ans et même dix ans en Autriche, ce qui n'est pas sans susciter des critiques et des interrogations dans ce pays.

Par ailleurs, l'organisation institutionnelle de l'apprentissage accorde une place de choix aux partenaires sociaux. Contrairement à certaines idées préconçues, les organisations retenues en Allemagne et en Autriche sont complexes, du fait notamment de la structure fédérale des deux Etats : notre rapport précise la répartition des compétences entre les différents acteurs. En revanche, ces deux pays, contrairement à la France, donnent toute leur place aux syndicats de salariés et aux représentants des employeurs. Ainsi, en Allemagne, ils ont la mission d'élaborer par consensus le contenu de chaque formation d'apprentissage au sein de l'institut fédéral pour la formation professionnelle (BiBB) ; de participer aux comités pour la formation professionnelle au sein des chambres consulaires ; de négocier les indemnités des apprentis dans chaque branche professionnelle ; de participer aux commissions d'examen de fin de formation en apprentissage, ou encore d'animer les comités d'entreprise, qui comprennent une formation spéciale pour les apprentis. Cette implication des partenaires sociaux est gage de souplesse et de réactivité : il faut seulement entre un an et demi et deux ans pour modifier ou créer une filière d'apprentissage en Autriche.

Enfin, le service public de l'emploi est davantage mobilisé qu'en France en matière d'apprentissage. L'équivalent autrichien de Pôle emploi et les services des chambres de commerce ont par exemple mis en place un portail commun afin de créer une bourse de l'apprentissage en ligne.

M. Jérôme Durain. – Malgré ses succès indéniables, le système d'apprentissage germanique est confronté à d'importants défis à court et moyen terme.

Il convient en effet de rappeler que jamais le nombre d'apprentis n'a été aussi bas dans ces deux pays. Le nombre de contrats d'apprentissage conclus en Allemagne est le plus faible depuis la réunification, alors que les perspectives d'évolution démographique sont défavorables dans les années à venir, avec une pénurie de main d'œuvre attendue dans certains secteurs. En outre, l'élévation du niveau scolaire détourne certains jeunes des formations en apprentissage, dont l'attractivité faiblit depuis plusieurs années. En Autriche, le nombre d'apprentis est en baisse quasi constante depuis le pic de 1980 (plus de 194 000 contrats avaient alors été conclus, soit presque 75 000 de plus qu'en 2013).

Par ailleurs, le taux de rupture des contrats d'apprentissage demeure à un niveau élevé : 24,4 % en Allemagne, contre 28,1 % en France en 2012. Certes, deux tiers des apprentis allemands sont embauchés par leur entreprise d'accueil, et la moitié en Autriche, contre un tiers en France. Mais un grand nombre d'apprentis allemands ayant connu une rupture de contrat quittent définitivement cette voie de formation.

Surtout, le marché allemand de l'apprentissage est doublement déséquilibré. En 2014, 37 101 places en apprentissage sont restées vacantes, et 20 872 jeunes n'ont pas trouvé de place en apprentissage, sur un total de 522 232 contrats conclus. Le nombre de places vacantes a même doublé par rapport à 2009. Les difficultés d'appariement entre l'offre et la demande d'apprentissage sont variables selon les métiers. Certaines professions peinent à attirer des candidats (comme les serveurs de restaurant, les plombiers ou les vendeurs dans l'alimentation de détail), tandis que d'autres connaissent un afflux de demandes (assistants vétérinaires, laborantins, fleuristes).

Compte tenu des difficultés d'un grand nombre de jeunes à trouver une place en apprentissage, l'Allemagne et l'Autriche ont mis en place des systèmes palliatifs qui ont toutefois montré leurs limites.

En Allemagne, une nouvelle voie de formation professionnelle initiale (Übergangssystem, ou secteur de transition) a ainsi été créée pour assurer une formation théorique et pratique au sein de structures financées par des subventions publiques. L'objectif principal est de permettre une remise à niveau des jeunes, notamment issue de l'immigration, en vue de l'obtention d'une place d'apprentissage en entreprise.

Notre délégation s'est rendue dans un centre à Kreuzberg à Berlin, financé par des fonds du secteur de transition, qui assure notamment des formations pour les métiers de la restauration, de la confection de textile, de la coiffure ou de la réparation mécanique.

Entre 50 et 62 % des jeunes en transition trouvent une place en apprentissage à l'issue d'un délai de douze mois. Toutefois, de nombreux observateurs critiquent le secteur de transition, compte tenu de la multiplication des programmes et des initiatives, de l'absence de pilotage du système, de son opacité et de son coût élevé.

L'Autriche a également mis en place un dispositif similaire à travers le système d'apprentissage inter-entreprises (*Überbetriebliche Lehrausbildung*, ou ÜBA).

Notre délégation s'est également rendue dans un établissement à Vienne qui délivre dans ce cadre des formations dans les métiers de la restauration.

L'équivalent autrichien de Pôle emploi a consacré 140 millions d'euros en 2013/2014 pour aider 14 500 jeunes bénéficiant d'un ÜBA. En 2011/2012, près de quatre jeunes sur dix ont trouvé une place d'apprentissage en entreprise. Le Gouvernement autrichien souhaite cependant aller plus loin et envisage de rendre obligatoire la formation des jeunes de moins de 18 ans, tout en interdisant aux entreprises d'embaucher des jeunes sans formation en deçà de cet âge.

Notre délégation ne souhaite pas proposer à ce stade des propositions précises et opérationnelles pour réformer le système d'apprentissage français, car elle espère que cette réflexion se poursuive, par exemple, au sein d'un groupe de travail ouvert à toutes les commissions concernées.

Nous sommes bien conscients qu'aucun modèle ne peut être tel quel importé dans un autre pays, mais il nous semble que certaines bonnes pratiques en Allemagne et en Autriche mériteraient d'être prises en considération, alors que le système d'apprentissage fait l'objet de critiques de toute part.

Nous pensons notamment à la conclusion d'un pacte national sur l'apprentissage, qui réunirait tous les acteurs du monde de l'apprentissage, avec des objectifs pluriannuels précis, réalistes, et renseignés chaque année.

Pour faire vivre ce pacte, il serait également nécessaire d'assurer un véritable pilotage national de l'apprentissage, à travers la création d'un « BiBB à la française », visant à coordonner l'action des régions, sans bien sûr revenir sur les acquis de la décentralisation. La loi du 5 mars 2014 sur la formation professionnelle a ouvert la voie en instaurant le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles et ses déclinaisons régionales, les Crefop. Ce pilotage national de l'apprentissage implique la désignation d'un chef de file parmi les ministères concernés, et de définir le rôle que doit jouer le ministère de l'éducation nationale, dont l'implication aujourd'hui est pour le moins problématique.

Par ailleurs, il est à nos yeux essentiel que les partenaires sociaux élaborent eux-mêmes les projets de référentiels de formation en apprentissage, afin de répondre aux besoins concrets des entreprises, tout en respectant les droits des apprentis et leur employabilité à long terme.

Mme Françoise Gatel. – Le présentation de notre déplacement qui vient de vous être faite est fidèle et correspond à ce que j'ai pu observer. Je souscris aux propositions de réformes du système d'apprentissage français, étant entendu qu'aucun modèle ne peut être implanté tel quel dans un autre pays. On ne peut passer sous silence l'existence d'une culture nationale en Allemagne et en Autriche qui accorde une place essentielle à l'apprentissage et à l'industrie. Notre législation sur l'apprentissage doit changer, notamment en matière de métiers dangereux. Lorsque j'ai demandé à un représentant des syndicats allemands s'il existait des règles spécifiques pour les apprentis couvreurs, ma question l'a étonné... Comment peut-on apprendre ce type de métier si l'on ne peut pas monter sur un toit ? La surenchère de normes et de protections dans notre pays freine le développement de l'apprentissage, alors qu'un apprenti peut par la suite reprendre l'entreprise lors du départ à la retraite de l'employeur. Il faudrait également que l'orientation vers l'apprentissage ne soit plus par défaut et considérée avec commisération mais que cette voie soit mieux valorisée par le ministère de l'éducation nationale. En Allemagne, l'apprentissage est une voie de réussite, qui ouvre ensuite à d'autres formations si le jeune le souhaite.

M. Jean Desessard. – Je voudrais pour ma part insister sur trois points qui m'ont surpris pendant notre déplacement. Tout d'abord, l'âge moyen des apprentis est plus élevé en Allemagne qu'en France. Ensuite, les entreprises allemandes trouvent naturel d'accueillir des apprentis puis de les embaucher pour la plupart, et n'attendent pas de subvention de l'Etat. Enfin, certains métiers ne sont accessibles que par la voie de l'apprentissage, évitant ainsi tout risque de dévalorisation de cette voie de formation. Sur les propositions de réforme, je les rejoins également. Nous avons rencontré à Vienne trois inspecteurs de l'éducation nationale, et j'ai pu alors mesurer à quel point nous devons repenser le lien entre leur ministère de rattachement et les besoins des apprentis et des entreprises. Certains ont le sentiment que l'apprentissage est leur chasse-gardée. Impulsons une dynamique capable de créer de la complémentarité entre les différents acteurs.

M. Jean-Pierre Caffet. – S'agissant du pilotage du système d'apprentissage, est-il assuré par les Länder ? Pouvez-vous indiquer ce que vous entendez par qualifications intermédiaires ? L'apprentissage est-il la voie obligatoire pour accéder à certains métiers ?

M. Yves Daudigny. – Il est utile de rappeler qu'il ne faut pas idéaliser le modèle allemand, qui n'est pas transposable en France sans aménagement. Existe-t-il outre-Rhin comme dans notre pays une dichotomie entre les centres de formation d'apprentis et les lycées professionnels ?

Mme Agnès Canayer. – L'amélioration de l'adéquation entre les attentes des jeunes et les besoins des entreprises est un défi commun à tous nos pays. Trop souvent, des places d'apprentissage restent vacantes tandis que les candidatures des jeunes sont infructueuses. La question du savoir-être des jeunes et l'acquisition des codes de l'entreprise est, à mes yeux, essentielle. A Rotterdam, j'ai pu observer une plate-forme qui réunissait les représentants de l'éducation nationale, les collectivités territoriales, les entreprises et les apprentis : c'est ce genre d'initiatives qu'il faut encourager. La réactivité et la souplesse des formations en apprentissage doit être améliorée compte tenu des changements rapides dans le monde de l'entreprise.

M. Philippe Mouiller. – Il revient à l'institut fédéral pour la formation professionnelle (BiBB) de piloter le système d'apprentissage en Allemagne et d'assurer la coordination entre les différents Länder. L'apprentissage en Allemagne n'existe quasiment pas dans l'enseignement supérieur, et corrélativement certains métiers nécessitant pas ou peu de qualifications ne bénéficient pas de filières d'apprentissage. C'est vrai, certains métiers en Allemagne et en Autriche ne sont accessibles que par la voie de l'apprentissage, c'est pourquoi il est si naturel pour certaines entreprises de recruter des apprentis.

M. Michel Forissier, président de la délégation. – Il n'existe pas en Allemagne et en Autriche de lycées professionnels concurrents des CFA. Issus d'un compromis entre partenaires sociaux, les programmes dans les filières d'apprentissage sont adaptés en fonction des métiers. Dans ces deux pays, les organisations syndicales comme celles patronales sont réunies dans des confédérations nationales, ce qui facilite le pilotage de l'apprentissage et évite de polluer la réflexion avec des considérations extérieures. L'Allemagne tente actuellement de faire évoluer son système d'apprentissage, notamment pour répondre aux spécificités des jeunes issus de l'immigration. S'il n'est pas question de dupliquer sans discernement le modèle germanique en France, il n'est pas interdit de nous inspirer de ce qui marche en Allemagne et en Autriche. Je pense notamment au copilotage au niveau national de la politique d'apprentissage entre l'Etat, les régions et les partenaires sociaux. Grâce à la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, les régions doivent saisir l'opportunité qui leur est donnée d'expérimenter l'exercice de nouvelles compétences et bâtir une nouvelle politique en matière d'apprentissage.

M. Jérôme Durain. – Le système d'apprentissage en Allemagne est à la fois très centralisé et très décentralisé. Centralisé sous l'action du BiBB, décentralisé au niveau des Länder, l'Etat prenant toutefois en charge la moitié des frais de fonctionnement des CFA. La réponse en France aux difficultés de l'apprentissage ne doit donc pas être que territoriale. Pour permettre à certains jeunes d'acquérir les codes de l'entreprise et améliorer leur savoir-être, l'Allemagne et l'Autriche ont mis en place, on l'a dit, des systèmes de transition. J'ajoute que dans ces deux pays, certains métiers, comme la restauration, peinent à attirer des candidats.

Mme Françoise Gatel. – La réforme de l'apprentissage ne doit pas être hémiplégique : le volet de l'accompagnement social de l'apprenti est indispensable. Souvent éloignés de leur famille, partagés entre leur lieu de travail et leur CFA, les apprentis ont besoin de soutien, car l'entreprise d'accueil ne peut pas pourvoir à tous ses besoins. C'est

pourquoi je plaide pour la création de campus de l'apprentissage, sur le modèle de ceux qui existent dans l'enseignement supérieur, pour réduire le taux de rupture anticipée des contrats.

Mme Isabelle Debré. – Comment peut-on revaloriser l'apprentissage aux yeux des jeunes et de leurs parents ? Faut-il avancer l'âge légal pour entrer en apprentissage ?

Mme Pascale Gruny. – Prévoir une pré-orientation des élèves vers l'apprentissage dès 10 ans comme en Autriche me paraît très contestable et de nature à favoriser les choix par défaut. Certes, le regard de la société sur l'apprentissage évolue lentement, mais le manque de connaissance du monde de l'entreprise par les enseignants constitue indéniablement un frein important à son développement. Le rôle des parents ne doit pas être oublié : trop souvent, les jeunes ont des problèmes de comportement en entreprise ou d'absentéisme dans les CFA. Par ailleurs, la rémunération des apprentis, si elle ne constitue pas un obstacle pour les grandes entreprises, pose de sérieuses difficultés dans les petites structures. Je souscris aux propos de notre collègue Françoise Gatel sur la nécessité de mettre en place un accompagnement social des apprentis : en zone rurale, certains jeunes refusent une place en apprentissage à quinze kilomètres de chez eux.

Mme Élisabeth Doineau. – Compte tenu du chômage qui frappe les jeunes en Europe, il est urgent de favoriser la mobilité des apprentis à l'international. L'Europe s'est construite notamment sur le principe de libre circulation des travailleurs : les apprentis doivent en bénéficier. Malheureusement, le poids de la bureaucratie, les règles du code du travail et la difficulté des systèmes d'équivalence des diplômes entre Etats-membres rendent malaisés les parcours d'apprentissage à l'étranger.

M. Jean-Louis Tourenne. – A partir du rapport de la délégation sénatoriale, nous devons poursuivre la réflexion pour une réforme d'ensemble de l'apprentissage. N'oublions pas que nous ne devons pas seulement former des apprentis aptes à exercer des métiers bien définis, mais aussi des citoyens. La cohésion sociale est à ce prix. C'est pourquoi il est parfois si difficile de trouver un terrain d'entente entre le ministère de l'éducation nationale, qui accorde une grande importance à la formation générale des jeunes, et les entreprises, qui ont parfois des objectifs à court terme. Les choses évolueront quand les enseignants eux-mêmes accepteront sans difficulté que leurs enfants suivent une filière d'apprentissage.

M. Daniel Chasseing. – Ma commune étant jumelée avec une petite ville allemande, j'ai pu constater à quel point la culture de l'apprentissage était répandue outre-Rhin. Si on faisait davantage découvrir les métiers aux jeunes, on pourrait sans doute éviter les choix de l'apprentissage par défaut. Beaucoup d'entreprises refusent de prendre des apprentis à cause de la complexité des règles. Pourra-t-on avec les nouvelles régions améliorer le fonctionnement de l'apprentissage ?

M. Olivier Cadic. – Comment expliquez-vous que deux tiers des apprentis sont embauchés par les entreprises d'accueil en Allemagne, et seulement un tiers en France ? Quel est le coût d'un apprenti dans notre pays ? Comme les entreprises allemandes assurent une grande part de la formation en apprentissage, à combien s'élèveraient les économies sur le budget de l'éducation nationale si on appliquait la même organisation en France ?

M. Olivier Cigolotti. – L'orientation précoce des jeunes Allemands et Autrichiens vers l'apprentissage vous paraît-elle constituer un facteur déterminant de réussite ou une cause du niveau élevé d'abandon ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.- Il serait utile d'approfondir le lien entre développement de l'apprentissage et baisse du taux de chômage des jeunes. Comment se fait l'orientation des jeunes vers l'apprentissage en Allemagne et en Autriche ? A quel niveau les partenaires sociaux participent-ils à l'élaboration des référentiels de formation : des branches, des Länder, de l'entreprise ? De qui dépendent les CFA en Allemagne ?

Mme Nicole Bricq. – Pouvez-vous préciser la ventilation des aides publiques versées aux entreprises accueillant des apprentis, en distinguant le niveau fédéral de celui des Länder ?

M. Michel Forissier, président de la délégation. – A la lumière de mon expérience dans le secteur de la taille de pierre, j'ai constaté que c'est à travers la culture de l'entreprise que les jeunes deviennent des citoyens. Cette mise en situation est essentielle et souvent méconnue. Il faut également montrer aux jeunes des exemples de personnes qui ont réussi grâce à l'apprentissage et la formation professionnelle en général, et leur dire que le salaire d'un plombier ou d'un électricien n'a parfois rien à envier à celui d'un ingénieur débutant. Le pilier du système d'apprentissage doit être la valeur travail, sérieusement affaiblie ces dernières années. La revalorisation de l'apprentissage passe aussi par la prise de conscience pour les entreprises que cette formation en alternance est un excellent moyen de gérer les ressources humaines à long terme et de créer du lien entre les salariés et l'employeur. Notre rapport constitue un état des lieux de l'apprentissage en Allemagne et en Autriche qui doit déboucher sur une réflexion approfondie pour réformer notre système.

M. Philippe Mouiller. – En Autriche, dès dix ans, certains jeunes peuvent découvrir des métiers en immersion. Pendant quatre ans, ils poursuivent leur scolarité et sont ainsi en mesure de confirmer ou modifier leur choix d'orientation, l'apprentissage ne pouvant être débuté avant 14 ans. Par ailleurs, je rappelle qu'il n'y a pas de taxe d'apprentissage en Allemagne. Les aides publiques à l'apprentissage sont supportées outre-Rhin pour les trois-quarts par les Länder, pour un quart par l'Etat. L'amélioration des relations entre l'éducation nationale et le monde des entreprises est la condition *sine qua non* pour relancer l'apprentissage en France.

M. Jérôme Durain. – Si les entreprises allemandes ont une plus forte propension à embaucher les apprentis qu'en France, c'est sans doute parce que ces derniers répondent précisément à leurs besoins, après trois années de formation passées en leur sein. La question de l'image de l'apprentissage est cruciale : nous pâtissons en France d'une approche trop théorique voire aristocratique en la matière, alors que les Allemands se montrent plus pragmatiques, ce même travers se retrouvant d'ailleurs dans l'apprentissage des langues étrangères. N'oublions pas que le nouveau patron de Volkswagen a commencé sa carrière dans le groupe comme simple apprenti, ce qui semble peu imaginable dans notre pays où la frontière est grande entre l'élite et les professions en bas de l'échelle sociale.

M. Alain Milon, président. - Après consultation de notre commission, je constate que celle-ci accepte la publication du rapport de la délégation. Je souhaiterais également vous rappeler que la délégation sénatoriale aux entreprises organise demain matin deux tables rondes consacrées à l'apprentissage qui permettront de prolonger notre débat.

Modernisation de notre système de santé – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

La commission poursuit l'examen des amendements sur le texte de la commission (n° 654, 2014-2015) du projet de loi n° 406 (2014-2015) de modernisation de notre système de santé.

M. Alain Milon, président. – Nous poursuivons l'examen des amendements de séance au projet de loi de modernisation du système de santé.

AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Article additionnel après l'article 50 bis

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Nous examinons les amendements des rapporteurs, en commençant par l'amendement n° 1261. Selon l'arrêt du Conseil d'État du 12 novembre 2014, la commission de recours amiable créée au sein des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) ne pouvait être strictement paritaire, en raison de l'évolution de la composition du conseil d'administration des caisses voulue par le législateur en 1982. Si cette décision s'applique aux litiges relatifs à l'assurance maladie, elle pose problème quand les commissions de recours amiable examinent un litige portant sur la législation relative aux accidents du travail et aux maladies professionnelles (AT-MP). En effet, les CPAM se prononcent sur l'origine professionnelle ou non d'un sinistre. Or la branche AT-MP est autonome et, contrairement à l'assurance maladie, strictement paritaire. Sa commission de recours amiable doit donc être également paritaire. Cet amendement fonde légalement cette distinction.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je suis très favorable à cet amendement, en tant qu'ancien rapporteur du PLFSS pour la branche AT-MP. Il faut conserver la structure paritaire de cette branche.

M. Gérard Dériot. – En tant qu'actuel rapporteur, également !

L'amendement n° 1261 est adopté.

Article additionnel après l'article 52

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – L'amendement n° 579 rectifié *bis* facilite la réalisation, par les associations agréées de sécurité civile, de leurs missions définies par l'article L. 725-3 du code de la sécurité intérieure. Le sous-amendement n° 1260 le précise en écartant tout risque de concurrence entre les associations agréées de sécurité civile et les services d'incendie et de secours pour les évacuations d'urgence de victimes. Les associations agréées réalisant des évacuations dans le prolongement des dispositifs prévisionnels de secours se fonderont sur la convention mentionnée à l'article L. 725-4 du code de la sécurité intérieure, tandis que la brigade de sapeurs-pompiers de Paris et le bataillon de marins-pompiers de Marseille se fonderont sur des conventions spécifiques pour les évacuations d'urgence qu'ils réalisent au titre de leur participation aux opérations de secours.

L'amendement n° 1260 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

M. Alain Milon, président. – Nous examinons les autres amendements.

Article 46 ter (supprimé)

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 1258 du Gouvernement vise à modifier des dispositions encadrant le prélèvement d'organes sur une personne décédée. Notre commission avait souhaité supprimer l'article 46 *ter* relatif au prélèvement d'organes sur une personne décédée, adopté à l'initiative de Jean-Louis Touraine à l'Assemblée nationale. Nous estimions que les règles de bioéthique, comme celles encadrant le prélèvement d'organes, ne devaient être modifiées qu'avec précaution, c'est pourquoi une concertation précède toujours les lois de bioéthique. La loi de 2011 sera révisée en 2018. Notre commission avait proposé une révision tous les cinq ans, Marie-Thérèse Hermange tous les sept ans. Le Sénat a voté ce délai de sept ans, suivi par la commission mixte paritaire puis par les deux assemblées.

L'introduction de cet article, au détour du débat parlementaire sur le présent texte, a suscité de fortes inquiétudes et un certain rejet que l'on ne peut que regretter, alors que le nombre de personnes faisant part à l'agence de la biomédecine de leur refus du don d'organes a cru de façon exponentielle.

M. Gilbert Barbier. – A la suite de cet amendement ?

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Effectivement. Contrairement à une idée ayant pu motiver le dépôt initial de cet amendement, le taux élevé de refus constaté en France résulte d'un déficit de sensibilisation du public et de formation des professionnels de santé et non d'un cadre juridique inadapté, comme le montrent les comparaisons régionales et internationales. La loi n'a aucun impact sur le refus ou l'absence de refus. J'évoquerai cela en séance, et nous en débattons. Avis défavorable.

M. Gilbert Barbier. – Quelles sont les différences entre l'amendement proposé par M. Touraine et celui du Gouvernement ?

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Je le préciserai en séance.

Mme Catherine Génisson. – Le groupe socialiste votera cet amendement, même si sa rédaction est très sèche, car la ministre a compris le problème et veut négocier. Des mesures paraissant assez coercitives, à la lecture de l'article, ne le sont pas en réalité. Traitons ce sujet avec humanité et respect.

Mme Evelyne Yonnet. – L'accord pour le don d'organes ne pourrait-il pas faire partie des directives anticipées ?

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Nous l'avions proposé mais cela avait été refusé.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je souscris à votre argumentation. Sur un sujet si dramatique, on ne peut pas passer, si j'ose dire, à la hussarde. Je préfère une décision positive anticipée qu'une abstention positive, nous l'avions demandé lors du débat sur la fin de vie. Il est temps de réfléchir à un support que chacun porterait sur soi, du type carte vitale – comme le proposait Isabelle Debré – mentionnant ses volontés.

M. Michel Amiel. – Je ne suis pas tout à fait d'accord avec M. Cardoux sur la forme. La fin de vie concerne la charnière entre la vie et la mort, alors que par un don d'organe, une personne décédée peut prolonger ou de redonner la vie à quelqu'un. Ne pas toucher à la loi bioéthique, pourquoi pas sur la forme ? Mais le sujet est très sensible pour les familles. Ne mélangeons pas tout.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je ne mélange pas tout, je parle d'un support, donc d'un élément technique. Vous avez une approche médicale, j'ai une approche philosophique. Je persiste.

M. Michel Amiel. – Je n'ai pas qu'une approche médicale. La philosophie de la médecine doit faire partie intégrante de son enseignement. Philosophiquement, je pense que prolonger la vie d'une personne en donnant un organe – et même si cela est éprouvant psychologiquement pour la famille – relève d'un choix personnel. Je respecte entièrement votre point de vue.

M. Jean-Noël Cardoux. – Il manque un mot : consenti.

Mme Annie David. – Je partage en partie l'avis de M. Amiel. Le don d'organes est un sujet difficile, même philosophiquement. La famille a une très lourde responsabilité, car perdre un proche est difficile, mais ce dernier pourrait aussi sauver une vie... Cela ne relève pas de la bioéthique. Il est difficile pour la famille, autant que pour le médecin préleveur, de se prononcer. J'aimerais avoir davantage d'informations sur ce sujet avant de me prononcer.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Elles seront données en séance. En l'état actuel, la loi n'empêche pas des situations régionales très différentes. Ce n'est pas la loi qui influence les refus.

M. Gilbert Barbier. – Le texte propose de passer outre un refus de la famille, c'est fondamental ! Et il ne règle pas le problème du prélèvement sur les mineurs.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Non, effectivement.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je suis très réservé sur cet amendement du Gouvernement, et je ne suis pas sûr qu'il faille repousser le débat à la révision de la loi bioéthique. On inverse la situation : aujourd'hui, le don d'organes est un acte volontaire. On nous propose le contraire, de formuler préalablement un refus pour éviter un prélèvement, quel que soit l'avis de la famille, c'est choquant ! Le Gouvernement prévoira sûrement des garanties dans son décret en Conseil d'État, mais je ne les connais pas. Je voterai contre cet amendement.

M. Yves Daudigny. – J'ai un avis contraire. Dans la loi actuelle, toute personne ne s'étant pas exprimée est réputée consentante. Les décisions sont prises par la famille, alors qu'elle est encore émue par le décès. La ministre souhaiterait que la volonté préalable de la personne décédée soit respectée. Je soutiens cet amendement car il attire l'attention sur le déficit de dons d'organes – à savoir moins de vies sauvées – et il ouvre une période de débat et de concertation d'un an – immense mérite – avant la signature du décret par le Gouvernement et ce, même si sa rédaction est un peu sèche par rapport aux explications de la ministre.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Si le principe est posé dans la loi, cela clôt le débat.

Mme Laurence Cohen. – Comme plusieurs collègues, je suis assez dubitative. Cet amendement est sec, mal rédigé et choquant. J'en comprends le sens, mais je suis partagée par chaque argument de mes collègues. Il est mal formulé et clivant.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – En Espagne, où le consentement présumé s'applique – par interrogation des proches sur l'avis du défunt, sans registre préalable – le taux de refus est de 18 %, alors qu'en Belgique, où le consentement est présumé en l'absence du refus de la famille au premier degré ou du conjoint, le taux de refus est de 20 %. En France, le taux de refus est de 40 %, 20 % ou 16 % selon les régions. Ce n'est donc pas un problème de loi, mais d'éducation et de formation des populations. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1258.

Article 47

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'article 47 est consacré aux données de santé et à l'*open data*. L'amendement n° 848 rectifié précise que les données de santé pouvant faire l'objet de traitements dans le cadre de l'article 47 recouvrent notamment les données de santé recueillies à titre obligatoire et destinées aux organismes complémentaires. À notre connaissance, de telles données n'existent pas ; la précision n'a donc pas sa place dans cet alinéa. L'accès des complémentaires santé aux données de santé est expressément prévu par l'alinéa 7, qui fait référence aux "organismes participant au financement de la couverture contre le risque maladie". Avis défavorable.

Mme Evelynne Yonnet. – Vous dites qu'il n'y a pas de données, mais comment expliquez-vous que des taux de pollution de l'air soient donnés aux informations régionales ?

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Le système national des données de santé (SNDS) comprend les données recueillies par la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) sur les feuilles de soins, par les hôpitaux dans le cadre des programmes de médicalisation des systèmes d'information (PMSI), sur les registres de décès... Certaines sont publiques, d'autres font l'objet d'un accès réservé pour certains organismes, ou après avis de la Commission nationale informatique et libertés (Cnil) ou d'un comité d'experts. L'article 47 vise la compilation de données existantes bien précises. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 878 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 970 précise que les traitements réalisés à partir de données de santé, à des fins de recherche, d'études et d'évaluation, doivent être effectués en dehors de tout conflit d'intérêts. Cela interdirait aux laboratoires pharmaceutiques de réaliser des études à partir de données de santé, dès lors qu'elles serviraient ensuite au développement d'un nouveau produit ou d'une nouvelle molécule. L'accès en serait bien encadré par la Cnil ou un comité d'experts. Cela viderait le dispositif proposé d'une partie de sa substance - il s'agit d'encourager la recherche, qu'elle soit publique ou privée. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 970.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 211 rectifié élargit l’accès aux données de santé à l’ensemble des organismes qui représentent les citoyens, les usagers, les professionnels et les établissements de santé, et non à leurs organisations représentatives, ainsi qu’aux organismes privés chargés de missions de service public compétents en matière de santé, afin d’organiser un accès aux données de santé pour les ordres des professions de santé. La formulation proposée ouvrirait cependant très largement l’accès aux données, notamment à l’ensemble des associations de patients. La rédaction de l’article 47 atteint équilibre consensuel et qui résulte de très longues négociations. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 211 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 212 rectifié modifie la définition du SNDS, dont il exclut notamment les données relatives aux causes de décès, les données médico-sociales et les données des organismes complémentaires ; il dénature le dispositif. L’exclusion de certaines données reviendrait au système actuel du Sniiram (Système national d’information inter-régimes de l’Assurance maladie) et du programme de médicalisation des systèmes d’information (PMSI). Le SNDS souhaite compiler l’ensemble des données. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 212 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 69 rectifié élargit l’accès aux données de santé, en ajoutant deux nouvelles finalités au SNDS. C’est toujours la même chose. Nous souhaitons maintenir l’équilibre de l’article 47, entre la protection des données personnelles et un accès raisonné à ces données, même s’il est possible d’aller un peu plus loin. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 69.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 214 rectifié remplace, à l’article 47, la notion d’intérêt public par celle d’intérêt général, afin d’harmoniser le vocabulaire avec celui de la loi informatiques et libertés – dans lequel ce dispositif d’accès aux données de santé s’inscrit. Néanmoins, nous demanderons l’avis du Gouvernement.

La commission demandera l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 214 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 68 rectifié propose une nouvelle rédaction des missions dévolues à l’Institut national des données de santé (INDS). La commission *open data* et des négociations avec les parties concernées avaient abouti à un consensus. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 68 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 213 rectifié aménage la rédaction des missions confiées à l’INDS. Même avis.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 213 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Nous examinons à présent plusieurs amendements sur la presse. L’amendement n° 1170 rectifié met en place pour les journalistes

un régime d'accès aux données de santé dérogatoire, leur permettant de se dispenser de l'avis préalable du comité d'expertise. Lors de l'examen en première lecture, avaient été réalisés des ajouts sur la presse. L'avis du comité d'expertise permet de s'assurer que la demande d'accès des journalistes sera proportionnée par rapport à l'objet de leur investigation. C'est un principe essentiel de protection des données personnelles, les journalistes n'ont pas à s'inquiéter. Avis défavorable.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Nous avons été sollicités par le syndicat des journalistes, notamment de la presse sociale. Notre commission devrait expertiser ce sujet car leur argumentation semble assez fondée – ils utilisent déjà des données de santé dans de nombreuses publications. Or ils ont l'impression que la nouvelle rédaction limiterait ces publications.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Avec la commission des lois, nous avons essayé de les rassurer : le nouveau système ne les bride pas par rapport à l'existant. Corréler l'accès aux données de santé aux objectifs poursuivis me semble une protection normale. Il s'agit de s'assurer de l'usage qui sera fait de ces données.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 1170 rectifié et 1171.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n^o 241 rectifié *bis* prévoit explicitement un accès aux données à caractère personnel du SNDS pour l'union nationale des professions de santé (UNPS). L'UNPS ne semble pas exclue par la modification de l'alinéa 37, donc cette partie de l'amendement est satisfaite. La modification de l'alinéa 49 n'est pas souhaitable car rien ne justifie que l'UNPS puisse bénéficier d'un accès direct aux données de santé, dans les mêmes conditions que les agences sanitaires, par exemple. Avis défavorable pour cette partie.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 241 rectifié bis et 1167.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n^o 279 rectifié est similaire, même avis.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 279 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n^o 67 rectifié est un peu différent. Il élargit les possibilités d'un accès permanent aux données du SNDS, notamment aux structures représentatives des professionnels, structures et établissements de santé ou médicaux-sociaux. Avis défavorable, nous restons sur l'équilibre du texte.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 67 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n^o 454 exclut les établissements de santé privés des obligations d'intermédiation prévues pour les organismes à but lucratif, dès lors qu'ils souhaitent accéder à des données de santé. Compte tenu des risques de conflit d'intérêts, soumettre les établissements de santé privés au même régime d'accès à des fins de recherche que les organismes à but lucratif ne semble pas disproportionné. D'autant que ce régime n'est pas nécessairement très contraignant. Avis de sagesse.

Mme Catherine Génisson. – Cet amendement fait peu de crédit à la qualité de fonctionnement des établissements privés à but lucratif. Pourquoi les traiter autrement ?

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement accorde une exception, pour permettre aux établissements de santé privés d'être en régime totalement libre, comme les établissements de santé publics. Il exclut les établissements de santé privés des obligations d'intermédiation prévues pour les organismes à but lucratif. C'est une exception au régime d'exception qui est dans le texte. Avis de sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 454.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 443 rajoute la confidentialité à la liste des critères fixés par l'alinéa 44 pour la définition des référentiels encadrant les recherches réalisées à partir des données de santé. Avis plutôt favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 443.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 444 modifie les obligations de transmission de documents à l'INDS pour les personnes qui demandent un accès aux données à des fins de recherche. Cela restreint les garanties que l'objet de l'amendement se propose pourtant de renforcer. Le b) prévoit un simple engagement de communication des résultats, alors que l'alinéa 47 de l'article 45 prévoit une obligation de transmission. L'amendement est donc en retrait par rapport au dispositif prévu, sa rédaction est contraire à l'objet de l'auteur. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 444.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 445 précise que la publication de l'autorisation de la Cnil pour des traitements à des fins de recherche doit être réalisée "sans délai". Cette précision n'apporte rien, avis défavorable.

Mme Nicole Bricq. – Cet amendement sur l'accès aux données personnelles, y compris pour la recherche, suit une ligne Maginot qui ne tiendra pas. Voyez les accords passés entre les grands laboratoires et les entreprises de *big data*, comme Google. Nous pouvons adopter toutes les législations que nous voulons, ils vont révolutionner l'accès aux données, et c'est là qu'il faudrait agir. Ce phénomène dépassera la Cnil si elle ne s'en saisit pas.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Tout à fait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 445.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 446 prévoit que le SNDS ne doit pas contenir le jour et le mois de naissance ou de décès des personnes. Nous craignons que cette précision n'entraîne de fortes difficultés pour la gestion du SNDS. Les données du Sniiram, qui constituent la majorité des données du SNDS, ont initialement été collectées à des fins de gestion pour les organismes d'assurance-maladie. Ne leur compliquons pas inutilement la tâche, dans la mesure où l'article 47 comporte de nombreuses garanties permettant de préserver l'anonymat des personnes. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 446.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 447 prévoit que les données mises à dispositions ne puissent pas isoler des groupes de moins de vingt individus. Cet amendement soulève deux difficultés : une recherche pourrait nécessiter d'isoler un groupe de moins de vingt individus, voire des individus isolés ; ainsi, pour les maladies rares. Isoler n'est pas identifier quelqu'un : utiliser certaines données relatives à un individu ne signifie pas qu'il pourra être identifié. En outre, la rédaction proposée fige *a priori* une méthode d'anonymisation. Or les méthodes pourront être différentes selon les données concernées et leur caractère plus ou moins sensible. Laissons de la souplesse aux organismes concernés. Avis défavorable

Mme Catherine Génisson. – Vous avez totalement raison, Madame la rapporteure, sur les maladies rares, mais M. Malhuret souligne à juste titre que de nombreux organismes veulent à grands frais réaliser des études qui ne représentent rien. C'est un vrai sujet.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 447.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 485 rectifié *bis* prévoit que la gestion des données sensibles – par rapport au risque d'identification – soit confiée à un service exclusivement dédié à cette seule mission, et non à un organisme distinct du responsable du SNDS et des responsables de traitement. Renforcer la séparation sur le plan organique sera sans doute peu opérant : un service dédié serait, le cas échéant, mis en place au sein de la Cnam, et l'on pourrait s'interroger sur son indépendance. Avis défavorable.

Mme Catherine Génisson. – M. Gorce, membre de la Cnil, a beaucoup étudié ces questions avec le ministère de la justice.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 485 rectifié bis.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 215 rectifié rend les praticiens conseils des organismes d'assurance maladie garants de la confidentialité des informations détenues par ces organismes. Mais s'ils préservent le secret médical, ils ne peuvent être les seuls garants de la confidentialité des données, car les responsables de traitement sont également concernés. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 215 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 216 rectifié précise les garanties d'anonymat dans le cadre des accès au SNDS prévus au bénéfice des agences régionales de santé (ARS). Cette précision n'est pas nécessaire, car le SNDS ne peut contenir d'élément directement identifiant. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 216 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 217 rectifié restreint les accès prévus pour les ARS à ses agents médecins. L'ARS a en charge des missions de nature très diverses, qui ne sont pas toutes accomplies par des médecins, et pour lesquelles elle a besoin d'un accès aux données de santé, ainsi pour l'évaluation des besoins de santé de la population ou de l'offre médicale déjà existante. Sauf à prévoir que tous les agents des ARS doivent être médecins, cet amendement semble inapplicable en pratique. Demande de retrait.

Mme Catherine Génisson. – Sur des données relatives aux maladies, le tamis médical n'est pas inopportun, même s'il existe plusieurs types de données de santé.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 217 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 486 rectifié *ter* précise que dans le cadre de recherches, le traitement du numéro de sécurité sociale (NIR) doit également être confié à un organisme tiers.

La précision est utile : il serait paradoxal que l'utilisation systématique du NIR en matière de recherche fasse l'objet de moins de garanties que son utilisation à des fins de gestion administrative. Pour autant, est-il opportun de passer systématiquement par une telle procédure, qui risque de complexifier considérablement les travaux des chercheurs ? Avis de sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 486 rectifié ter.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 398 rectifié *bis* oblige les caisses d'assurance maladie, dès lors qu'un traitement a été autorisé par la Cnil, à mettre à disposition les données anonymisées correspondantes, notamment à des fins de pharmacovigilance.

Cette disposition apparaît dérogatoire aux règles générales fixées au chapitre IX de la loi informatique et libertés, et ne correspond pas non plus aux conditions d'accès en *open data*. Il est préférable de s'en tenir aux garanties actuelles. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 398 rectifié bis.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 516 étend les dérogations au chapitre IX de la loi informatique et libertés. La précision n'apparaît pas adaptée à l'ensemble des cas auxquels elle aurait vocation à s'appliquer. Demande de retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 516.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 70 rectifié rend obligatoire la consultation de l'Institut national du développement social (INDS) dans la procédure d'autorisation par la Cnil des traitements de données à caractère personnel ayant une finalité d'intérêt général de recherche, d'étude ou d'évaluation.

La composition de l'INDS ne le qualifie pas particulièrement pour évaluer l'intérêt spécifique d'une recherche. Rendre obligatoire sa consultation n'aurait donc qu'un intérêt limité, en plus d'alourdir considérablement la procédure. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 70 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 517 prévoit la publication des avis de la Cnil autorisant l'accès aux données pour la mise en œuvre d'un projet de recherche.

Dans la mesure où certaines recherches, industrielles notamment, peuvent être confidentielles, il ne paraît pas souhaitable d'imposer la publication de l'avis de la Cnil sur un projet de recherche avant qu'il ne soit arrivé à son terme. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 517.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 315 rectifié *bis* modifie le positionnement et le rôle du comité d'experts ; or il ne nous paraît pas opportun de revenir sur l'équilibre institutionnel trouvé, dans le cadre de la commission *open data* et des concertations qui ont suivi, entre l'INDS et le comité d'experts.

De plus, réduire le rôle de ce comité à la seule évaluation de la qualité scientifique du projet pose problème. Afin de garantir la protection des données personnelles, il semble indispensable qu'il conseille également la Cnil sur la pertinence des données demandées par rapport au projet de recherche. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 315 rectifié bis.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Aux termes de l'amendement n° 518, les membres du comité d'experts sont soumis aux obligations prévues par l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, qui prévoit notamment une déclaration d'intérêt. Nous ne voyons pas d'inconvénient *a priori* à cette précision.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 518.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 519 prévoit la publication de l'avis de la Cnil sur la composition et les règles de fonctionnement du comité d'expertise.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 519.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 520 a pour objet d'empêcher que les données mises à disposition en *open data* isolent des groupes de moins de vingt individus. Pour les raisons évoquées plus haut, avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 520.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 520 supprime l'alinéa 157 qui prévoit une dérogation à l'obligation d'information des personnes de l'utilisation des données les concernant, lorsque ces données sont réutilisées à des fins statistiques.

L'amendement nous paraît justifié. Ainsi que l'indique son objet, soit l'enquête statistique considérée est obligatoire et les personnes privées ne peuvent s'y opposer ; soit elle ne l'est pas, et rien ne justifie alors de déroger à l'obligation d'information. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 484 rectifié bis.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 483 rectifié *bis* supprime la possibilité de dérogation à l'obligation d'information des personnes de l'utilisation des données les concernant, dans les cas où cette dérogation est justifiée par le fait que l'information individuelle « représente des efforts disproportionnés par rapport à l'intérêt de la démarche ».

Le caractère disproportionné ou non des efforts à engager pour une information individuelle dépendra davantage des budgets de recherche que de l'intérêt de ces recherches. De ce point de vue, cette suppression apparaît bienvenue. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 483 rectifié bis.

La commission émet un avis favorable à l'amendement rédactionnel n° 487 rectifié bis.

Articles additionnels après l'article 47

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Les amendements identiques n^{os} 242 rectifié *bis* et 275 rectifié *bis* prévoient la transmission par les établissements publics de santé à l'assurance maladie des informations permettant d'attacher les actes soumis à remboursement au praticien qui les a effectués. Il s'agit d'étendre aux établissements publics une disposition existant pour les établissements privés. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements n° 242 rectifié bis et 275 rectifié bis.

Article 48

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 511 rectifié, qui mentionne que les sages-femmes font partie du personnel médical disposant du droit syndical, est satisfait par le texte même de l'article 48. Retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 511 rectifié.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 1231 exclut les négociations concernant les étudiants de la compétence de l'instance nationale consultative du personnel médical et pharmaceutique des établissements publics de santé. Il prévoit également un ajustement réglementaire. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1231.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 218 prévoit la participation du Conseil national de l'ordre des médecins (Cnom) au Conseil supérieur des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques, une instance propre au milieu hospitalier public créée par l'article 48.

Le Cnom étant consulté par ailleurs sur les textes qui concernent les médecins, il ne paraît pas nécessaire de lui donner une place spécifique au sein du Conseil supérieur.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 218 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 49

M. Alain Milon, président, rapporteur. – La charte de gouvernance des établissements publics de santé, dont l'amendement n° 313 rectifié *bis* prévoit la suppression, n'est pas de nature à figer les relations entre le directeur et le président de la commission médicale d'établissement.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 313 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 71 rectifié supprime la représentation des usagers dans les conseils d'administration ou de surveillance des établissements privés participant au service public hospitalier. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 71 rectifié.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Il semble inutile de renforcer la place des CME (commissions médicales d'établissement) dans les établissements privés à but lucratif, qui est déjà garantie par l'article 26. Je propose de demander l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 889 rectifié.

Article additionnel après l'article 49

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 219 rectifié donne aux praticiens la possibilité de passer d'un établissement public à un établissement privé et réciproquement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 219 rectifié.

Article 49 bis

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement n° 1256 est d'ordre administratif ; il adapte le champ des ARS aux nouvelles régions.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1256.

Articles additionnels après l'article 49 bis

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Les amendements n^{os} 385, 386 et 387 portent sur les cotisations et les prestations de la caisse des Français de l'étranger. Il faudrait en mesurer l'impact sur les équilibres de cette caisse et connaître l'avis de son conseil d'administration, qui a des prérogatives en la matière.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 385, 386 et 387.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – L'amendement du Gouvernement n° 1259, prenant en compte les particularités du régime d'assurance maladie d'Alsace-Moselle, reporte de six mois une obligation de souscription à une couverture collective en attendant la remise d'un rapport parlementaire sur la question. Avis favorable.

Mme Laurence Cohen. – Très bien, mais qui prendra la décision une fois le rapport achevé ? Nous n'aurons plus la main à ce moment-là. Nous laissons un chèque en blanc au Gouvernement.

La commission émet un avis favorable sur l'amendement n° 1259.

Articles additionnels après l'article 50 B

Les amendements identiques n^{os} 243 rectifié bis et 277 rectifié, ainsi que les articles n^{os} 1164 rectifié, 1166 rectifié et 1165 rectifié qui ont le même objet, sont examinés conjointement.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – L'amendement n° 243 rectifié *bis* et les suivants étendent le champ d'intervention du fonds de garantie des dommages consécutifs à des actes de prévention, de diagnostic ou de soins dispensés par les professionnels de santé exerçant à titre libéral.

M. Alain Milon, président. – C'est un sujet très important, mais l'objet de l'amendement est trop long pour les deux minutes et demie allouées en séance. Le rapporteur devra se montrer particulièrement clair afin d'être bien compris.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – L'amendement traite de plusieurs questions : la rétroactivité, l'observation des règles et l'élargissement du champ d'intervention. Je suggère que les auteurs les présentent tour à tour.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 243 rectifié bis, 277 rectifié, 1164 rectifié, 1166 rectifié et 1165 rectifié.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – L'amendement n° 1232 donne la possibilité aux services des douanes de faire prendre en charge par l'opérateur en infraction les frais résultant de la destruction de produits d'origine animale faisant l'objet de saisies en cas de non-conformité aux exigences sanitaires européennes. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1232.

Article additionnel après l'article 50

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – L'amendement n° 1172 rectifié *bis* fixe la périodicité des visites destinées à déterminer le degré de handicap d'une personne prise en charge par une maison départementale des personnes handicapées. Avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 1172 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 50 bis

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – L'amendement n° 232 rectifié *quinquies* donne la possibilité aux Français établis hors de France de se faire affilier à la CMU sans attendre leur retour sur le territoire français. Je suggère que nous demandions l'avis du Gouvernement sur la faisabilité du dispositif.

Mme Catherine Procaccia. – Bien que ne représentant pas ici les Français établis hors de France, j'ai constaté, lors de réunions avec des personnes rencontrant des difficultés d'affiliation, combien ce problème touchait particulièrement les jeunes de retour d'expatriation, qui doivent parfois attendre plusieurs mois avant d'obtenir une couverture santé.

M. Olivier Cadic. – Je vous remercie de votre intervention. En tant que représentant des Français de l'étranger, je peux témoigner que le processus peut prendre jusqu'à deux ans. C'est un véritable problème.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 232 rectifié quinquies.

Article 51

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Les questions relatives aux données de santé ont été traitées dans le cadre de l'article 47. Cette matière, très sensible – en témoigne le nombre d'amendements déposés –, a fait l'objet de travaux spécifiques et approfondis dans le cadre d'un groupe de travail dédié. Il ne paraît pas souhaitable de remettre en cause le consensus auquel nous sommes parvenus, qui plus est dans le cadre de dispositions annexes. Avis défavorable à l'amendement n° 72 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 72 rectifié.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – L'amendement n° 455 supprime une autorisation d'habilitation portant sur diverses matières très techniques dont le cadre est tracé dans la loi ; il ne paraît donc pas choquant de recourir à l'ordonnance sur ce point. Pour autant, il est vrai que l'on peut s'interroger sur le sens des simplifications à opérer en matière d'autorisation des activités de soins et d'équipements matériels lourds, qui constituent bien souvent des sujets sensibles. Avis de sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 455.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – L'amendement n° 1243 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures d'adaptation du code de la santé publique relatives aux centres de santé.

La commission des affaires sociales n'avait pas souhaité accorder cette habilitation, qui nous semblait trop large. Même si l'amendement n° 1243 en restreint le champ, ce n'est pas suffisant à nos yeux. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1243.

Articles additionnels après l'article 51

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – L'amendement n° 1242 oblige le président du conseil départemental à transmettre au préfet et au directeur de l'ARS tout acte d'autorisation d'établissement médico-social pris par le président du conseil départemental.

Cette disposition est destinée à améliorer la connaissance du paysage des établissements médico-sociaux, et en particulier ceux qui accueillent des personnes âgées. Elle est complémentaire avec la création d'une conférence des financeurs prévue par le projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1242.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – L'amendement n° 567 élargit par dérogation à l'ensemble des assurés sociaux l'autorisation de délivrer des soins qu'offrent

certaines établissements pour leurs pensionnaires ; il a pour objet de donner la possibilité à des collectivités religieuses gérant ce type d'établissements, qui disposent de places libres du fait de la baisse des effectifs des communautés religieuses, d'accueillir des personnes relevant d'autres régimes. Avis du Gouvernement.

M. Gérard Roche. – Il y avait autrefois un grand nombre de maisons de retraite destinées aux religieux. N'ayant pas le statut d'Ehpad, ces établissements devaient passer par la procédure d'appel d'offres ; notre amendement a pour objet de les en dispenser pour faciliter l'accueil de laïcs.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 567.

Article 51 ter et article additionnel après l'article 51 ter

Les amendements n^{os} 21 rectifié et 22 rectifié bis sont examinés conjointement.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – L'amendement n° 21 supprime la possibilité pour les manipulateurs d'électroradiologie médicale de participer à la réalisation des actes de radiopharmacie.

L'objet de l'amendement n° 22 rectifié *bis* est similaire au précédent. En réservant la compétence en matière de médicaments radiopharmaceutiques aux préparateurs en pharmacie hospitalière, il exclurait de fait les manipulateurs en électroradiologie médicale, avec lesquels de nombreux services fonctionnent actuellement, sans problèmes notables. Les préparateurs en pharmacie hospitalière ne suffiront pas à remplir tous les besoins à partir de 2017.

Mme Corinne Imbert. – Notre intention n'est pas d'opposer des catégories de personnel, mais de mettre fin au recrutement de manipulateurs en électroradiologie médicale pour ce type de tâches – étant entendu que ceux qui sont en place et ont été formés pour cela ne seraient pas concernés – pour favoriser à l'avenir le recrutement de préparateurs en pharmacie hospitalière.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Cela ne correspond pas à ce que nous ont dit les professionnels au cours de nos auditions.

M. Alain Milon, président. – Je suggère un avis de sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur les amendements n^{os} 21 et 22 rectifié bis.

Articles additionnels après l'article 51 quater

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Avis favorable à l'amendement n° 663 rectifié, qui met en place une expérimentation de centres de santé bucco-dentaire itinérants et aptes à prendre en charge les personnes âgées en perte d'autonomie ou handicapées.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 663 rectifié.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Demande de retrait des amendements identiques n^{os} 227 rectifié et 271 rectifié *bis*, qui ont le même objet que l'amendement n° 663.

La commission émet une demande de retrait des amendements n^{os} 227 rectifié et 271 rectifié bis.

Article 51 quinquies

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – L'article 51 *quinquies* est issu d'un amendement à l'Assemblée nationale qui l'a retiré du champ de la demande d'habilitation faite par le Gouvernement à l'article 51.

Le Gouvernement souhaite fusionner les comités consultatifs afin de pouvoir soumettre à un seul comité les questions qui relèvent de l'ensemble du personnel de catégorie A. Les questions propres à chaque corps seront néanmoins prises en compte, puisque cet article ne modifie pas les critères de représentation des corps au sein du comité unique. Il n'est pas opportun de le supprimer, comme le prévoit l'amendement n° 314 rectifié *bis*.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement de suppression n° 314 rectifié bis.

Article 51 septies (supprimé)

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1241.

Article 51 octies

M. Alain Milon, président. – L'amendement n° 1255 crée les unions régionales des professionnels de santé (URPS) de l'océan indien.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1255.

Articles additionnels après l'article 51 octies

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – L'amendement n° 662 porte des dispositions relatives à la désignation d'une personne de confiance. Comme pour les amendements identiques n^{os} 116 rectifié *bis* et suivants, la rédaction de l'article L. 1111-16 du code de la santé publique sera modifiée par la proposition de loi sur la fin de vie ; il sera alors nécessaire de déposer à nouveau cet amendement. Je vous propose de l'examiner à cette occasion.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 662 et, à défaut, émettra un avis de sagesse.

La commission émet une demande de retrait des amendements identiques n^{os} 116 rectifié bis, 222 rectifié septies, 356 rectifié bis, 364 rectifié quinquies et 1101 et, à défaut, émettra un avis de sagesse.

Article 52

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Je propose le retrait de l'amendement n° 302 rectifié au profit de l'amendement n° 33 rectifié *ter* relatif à la thanatopraxie.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 302 rectifié, et un avis favorable aux amendements identiques n°s 33 rectifié ter et 379 rectifié.

Article additionnel après l'article 52

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Je vous propose de rendre un avis favorable à l'amendement n° 579 rectifié *bis*, qui adapte le cadre juridique applicable aux opérations d'évacuation sanitaire par les associations de sécurité civile, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 1260 de la commission.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 579 rectifié bis, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 1260.

Article 53

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – L'amendement n° 1240 rétablit l'habilitation du Gouvernement, supprimée par notre commission, à procéder par ordonnances pour adapter la législation applicable aux recherches biomédicales au règlement européen.

La commission n'en nie pas la nécessité, mais estime que le Gouvernement a disposé du temps nécessaire au dépôt d'un projet de loi devant le Parlement ; invoquer aujourd'hui l'urgence pour régler des questions pendantes depuis plusieurs années n'était pas justifié. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1240.

Article 53 bis

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° 1238 rectifié, qui réécrit les dispositions du code de la santé publique relatives à l'information des patients quant aux coûts des prestations de santé (article L. 1111-3 issu de la loi du 4 mars 2002), en insérant cinq articles nouveaux.

On peut s'interroger sur la méthode Gouvernementale qui consiste à déposer, alors que l'examen du texte a déjà commencé, un amendement aussi long et qui complète un article lui-même introduit en cours d'examen à l'Assemblée nationale.

En plus de l'adaptation des dispositions existantes, le présent amendement crée un article L. 1111-3-4 visant à interdire la facturation de frais autres que ceux correspondant aux prestations de soins. Cette précision, qui est assortie de dispositions répressives, semble témoigner d'une méfiance malvenue envers le corps médical.

M. Georges Labazée. – Votre avis défavorable porte avant tout sur la forme.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Nous pointons l'absence de concertation. Nous n'avons pas pu débattre de ces dispositions. Le règlement est modifié sans explication.

Mme Catherine Génisson. – L'amendement comporte deux sujets distincts : l'information sur le coût des soins et la facturation de frais ne relevant pas des prestations de soins. Sur le premier point, nous avons demandé que le patient soit informé du coût global

des soins, et non pas seulement de la prise en charge à la sortie de l'hôpital. L'amendement y répond-il ?

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Oui.

Mme Catherine Génisson. – Qu'en est-il du second sujet ?

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Le Gouvernement a introduit une nouvelle interdiction, mais nous ne savons pas à quoi elle correspond.

Mme Catherine Génisson. – Pourquoi ne pas demander l'avis du Gouvernement ?

M. Alain Milon, président. – C'est un amendement Gouvernemental !

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Il faut à tout le moins demander des explications.

M. Alain Milon, président. – Il me semble normal que la rapporteure émette un avis défavorable en attendant que le Gouvernement lui donne des explications convaincantes. Il est indispensable que le patient soit informé de l'ensemble de la prise en charge, et pas seulement du coût. Si nous sommes convaincus par les explications du Gouvernement, nous rendrons un avis de sagesse.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – La question a été abordée dans les discussions sur le PLFSS. Il existe une demande de transparence vis-à-vis de l'hôpital ; il est légitime qu'un manque de transparence soit sanctionné. L'amendement me paraît aller dans le bon sens, même s'il mérite des explications.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1238 rectifié.

Article 54 bis

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – L'amendement n° 1233 précise l'article 54 *bis* qui supprime l'exigence d'un certificat médical annuel pour la pratique du sport. Pour certaines disciplines sportives particulières, l'exigence d'un certificat annuel est maintenue ; l'amendement prévoit que le certificat spécifique exigé pour certaines disciplines donne lieu à un examen médical spécifique. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1233.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – L'amendement n° 220 rectifié maintient l'exigence d'un certificat médical annuel pour les mineurs qui souhaitent pratiquer un sport. Avis de sagesse.

M. Alain Milon, président. – C'est une disposition recommandable.

M. Daniel Chasseing. – En Corrèze, la demande de certificat est souvent faite par le président de l'association sportive au nom du mineur ; nous insistons pour que celui-ci vienne en personne, afin que le médecin qui établit son certificat le voie.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 220 rectifié.

Article 54 ter

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Les activités sportives volontaires, qui sont une composante de l'éducation physique et sportive (EPS), sont exercées dans le cadre des associations sportives scolaires. L'article 54, que l'amendement n° 823 supprime, précise que les élèves aptes à suivre l'enseignement d'EPS sont réputés aptes à participer aux activités sportives volontaires sans qu'un nouveau certificat médical soit exigé. Ces activités sont encadrées par des professeurs d'EPS et sont proches des activités pratiquées dans le cadre des cours d'EPS. L'extension de la présomption d'aptitude aux activités sportives volontaires nous semble opportune. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 823.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – L'amendement n° 824 est un amendement de repli. Pour les mêmes raisons que pour le précédent, avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 824.

Article 55

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1182.

Article additionnel après l'article 55

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – L'amendement n° 825 rectifié *ter* a pour objet de faciliter les poursuites contre les auteurs d'agressions sexuelles dans un contexte militaire. Dépourvu de lien avec l'objet du projet de loi, c'est un amendement d'appel.

M. Alain Milon, président. – Le sujet est important. Nous en reparlerons.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 825 rectifié *ter*.*

Article 56 bis (supprimé)

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Notre commission avait supprimé l'article 56 *bis* qui prévoyait l'inclusion de données relatives aux départements d'outre-mer dans les statistiques de santé. Avis défavorable aux amendements n°s 537 et 827 qui le rétablissent dans des rédactions différentes.

M. Alain Milon, président. – Nous l'avons supprimé parce qu'il était satisfait par un règlement.

Mme Laurence Cohen. – Lorsque nos collègues ultramarins, quelle que soit leur sensibilité politique, demandent des rapports et des bilans pour mieux évaluer la situation -très dégradée- dans leurs territoires, ils reçoivent en général une réponse négative. Peut-être notre commission pourrait-elle s'emparer du sujet.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je crois en effet qu'une intervention est nécessaire. Nous ne sommes pas à la hauteur face à ces demandes qui dépassent les clivages politiques.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 537 et 827.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – L'amendement n° 826 rétablit lui aussi l'article 56 *bis* ; reprenant une recommandation de la Cour des comptes, il prévoit l'élaboration d'un tableau de bord en matière de statistiques de santé pour les outre-mer. Or ces dispositions sont de nature réglementaire. Avis défavorable.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – En tant que membre du centre national d'information statistique, je puis attester que dans tous les domaines, et notamment celui de la politique sociale, les besoins des outre-mer ne sont pas satisfaits. La raison principale est le manque de moyen : c'est sur ce point qu'il faut agir.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 826.

Articles additionnels après l'article 56 bis (supprimé)

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° 1146 rectifié, qui autorise les agents de la police municipale à prodiguer les premiers secours. Dans les faits, rien ne le leur interdit ; on peut néanmoins insister sur la nécessité d'une formation aux premiers secours pour les membres des forces de l'ordre.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1146 rectifié.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° 1147 rectifié.

M. Georges Labazée. – La pollution par les algues sargasses est un problème majeur dans les îles qui entourent la Guadeloupe, en particulier à Marie-Galante où les plages sont infestées, causant de graves problèmes de santé. C'est une conséquence de la déforestation amazonienne.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1147 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 1148 rectifié.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° 1149 rectifié, qui accélère la procédure de mise sur le marché des vaccins dans des termes trop imprécis et sans les garanties nécessaires pour la santé publique.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1149 rectifié.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – L'amendement n° 1150 rectifié étant une demande de rapport, avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1150 rectifié.

Article additionnel après l'article 58

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1257.

AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 50 bis			
Mme DEROCHE	1261	Composition paritaire des commissions de recours amiable.	Adopté
Article additionnel après l'article 52			
Mmes DEROCHE et DOINEAU et M. MILON	1260	Précision des modifications apportées par l'amendement n° 579 des associations de sécurité civile aux opérations de secours.	Adopté

AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 46 ter [supprimé] Renforcement du consentement présumé au don d'organes			
Le Gouvernement	1258	Modification des dispositions encadrant le prélèvement d'organes sur personne décédée.	Défavorable
Article 47 Réforme de l'accès aux données de santé			
Mme AÏCHI	848 rect.	Cet amendement vise à préciser que les données de santé qui peuvent faire l'objet de traitements dans le cadre organisé par l'article 47 recouvrent notamment les données de santé recueillies à titre obligatoire et destinées aux organismes complémentaires.	Défavorable
Mme BOUCHOUX	970	Cet amendement vise à préciser que les traitements réalisés à partir de données de santé, à des fins de recherche, d'études et d'évaluation, doivent être effectués en dehors de toute situation de conflit d'intérêt.	Défavorable
M. BARBIER	211 rect.	Cet amendement vise à élargir l'accès aux données de santé : - d'une part, à l'ensemble des organismes qui représentent les citoyens, les usagers, les professionnels et les établissements de santé, et non à leurs organisations représentatives ; - d'autre part, aux organismes privés chargés de missions de service public compétents en matière de santé.	Défavorable
M. BARBIER	212 rect.	Cet amendement vise à modifier la définition du système national des données de santé (SNDS), dont il exclut notamment les données relatives aux causes de décès, les données médico-sociales et les données des organismes complémentaires.	Défavorable
M. COMMEINHES	69 rect.	Cet amendement vise à élargir l'accès aux données de santé, en ajoutant deux nouvelles finalités au SNDS.	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BARBIER	214 rect.	Cet amendement vise à remplacer, à l'article 47, la notion d'intérêt public par celle d'intérêt général.	Avis du Gouvernement
M. HOUPERT	241 rect. bis	Cet amendement vise à prévoir explicitement un accès aux données à caractère personnel du SNDS pour l'union nationale des professions de santé (UNPS).	Défavorable
M. BONNECARRÈRE	1167	Cet amendement vise à prévoir explicitement un accès aux données à caractère personnel du SNDS pour l'union nationale des professions de santé (UNPS).	Défavorable
M. BARBIER	279 rect.	Cet amendement vise à prévoir explicitement un accès aux données à caractère personnel du SNDS pour l'union nationale des professions de santé (UNPS).	Défavorable
M. COMMEINHES	67 rect.	Cet amendement vise à élargir la possibilité d'un accès permanent aux données du SNDS, notamment aux structures représentatives des professionnels, structures et établissements de santé ou médico-sociaux.	Défavorable
M. COMMEINHES	68 rect.	Cet amendement propose une nouvelle rédaction des missions dévolues à l'Institut national des données de santé (INDS).	Défavorable
M. BARBIER	213 rect.	Cet amendement vise à aménager la rédaction des missions confiées à l'INDS.	Défavorable
M. BONNECARRÈRE	1170	Cet amendement vise à mettre en place un régime d'accès aux données de santé dérogatoire, au bénéfice des journalistes.	Défavorable
M. LEMOYNE	1171	Cet amendement vise à mettre en place un régime d'accès aux données de santé dérogatoire, au bénéfice des journalistes.	Défavorable
M. VASSELLE	454	Cet amendement vise à exclure les établissements de santé privé des obligations d'intermédiation prévues pour les organismes à but lucratif, dès lors qu'ils souhaitent accéder à des données de santé.	Sagesse
M. MALHURET	443	Cet amendement vise à ajouter la confidentialité à la liste des critères fixés par l'alinéa 44 pour la définition des référentiels encadrant les recherches réalisées à partir des données de santé.	Favorable
M. MALHURET	444	Cet amendement modifie les obligations de transmission de documents à l'INDS pour les personnes qui demandent un accès aux données à des fins de recherche.	Défavorable
M. MALHURET	445	Cet amendement précise que la publication de l'autorisation de la Cnil pour des traitements à des fins de recherche doit être faite "sans délai".	Défavorable
M. MALHURET	446	Cet amendement prévoit que le SNDS ne doit pas contenir le jour et le mois de naissance ou de décès des personnes.	Défavorable
M. MALHURET	447	Cet amendement prévoit que les données mises à dispositions ne doivent pas permettre d'isoler des groupes de moins de vingt individus.	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GORCE	485 rect. bis	Cet amendement prévoit que la gestion des données sensibles (du point de vue du risque de réidentification) est confiée à un service dédié exclusivement à cette seule mission, et non à un organisme distinct du responsable du SNDS et des responsables de traitement.	Défavorable
M. BARBIER	215 rect.	Cet amendement vise à faire des praticiens conseils des organismes d'assurance maladie les garants de la confidentialité des informations détenues par ces organismes.	Défavorable
M. BARBIER	216 rect.	Cet amendement apporte plusieurs précisions destinées à garantir l'anonymat dans le cadre des accès au SNDS prévus au bénéfice des ARS.	Défavorable
M. BARBIER	217 rect.	Cet amendement vise à restreindre les accès prévus pour les ARS à ceux de ses agents qui ont la qualité de médecin.	Défavorable
M. GORCE	486 rect. ter	Cet amendement vise à aligner le régime de l'utilisation du NIR dans le cadre de recherches sur celui de son utilisation pour la prise en charge des personnes à des fins sanitaires et médico-sociales : il précise que dans le cadre de recherches, le traitement du NIR doit également être confié à un organisme tiers.	Sagesse
M. ADNOT	398 rect. bis	L'amendement vise à créer l'obligation pour les caisses d'assurance maladie, dès lors qu'un traitement a été autorisé par la Cnil, de mettre à disposition les données anonymisées correspondantes (notamment à des fins de pharmacovigilance).	Défavorable
M. MALHURET	516	Cet amendement vise à étendre les dérogations au chapitre IX de la loi Informatique et libertés.	Défavorable
M. COMMEINHES	70 rect.	Cet amendement vise à rendre obligatoire la consultation de l'INDS dans la procédure d'autorisation par la Cnil des traitements de données à caractère personnel ayant une finalité d'intérêt général de recherche, d'étude ou d'évaluation.	Défavorable
M. MALHURET	517	Cet amendement prévoit la publication des avis de la Cnil autorisant l'accès aux données pour la mise en œuvre d'un projet de recherche.	Défavorable
Mme GÉNISSON	315 rect. bis	Cet amendement vise à modifier le positionnement et le rôle du comité d'experts.	Défavorable
M. MALHURET	518	Cet amendement prévoit que les membres du comité d'experts sont soumis aux obligations prévues par l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, qui prévoit notamment une déclaration d'intérêt.	Avis du Gouvernement
M. MALHURET	519	Cet amendement prévoit la publication de l'avis de la Cnil sur la composition et les règles de fonctionnement du comité d'expertise.	Avis du Gouvernement
M. MALHURET	520	Cet amendement prévoit que les données mises à disposition en <i>open data</i> ne doivent pas permettre d'isoler des groupes de moins de vingt individus.	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GORCE	484 rect. bis	Cet amendement supprime l'alinéa 157 qui prévoit une dérogation à l'obligation d'information des personnes de l'utilisation des données les concernant lorsque ces données sont réutilisées à des fins statistiques.	Favorable
M. GORCE	483 rect. bis	Cet amendement supprime la possibilité de dérogation à l'obligation d'information des personnes de l'utilisation des données les concernant, dans les cas où cette dérogation est justifiée par le fait que l'information individuelle "représente des efforts disproportionnés par rapport à l'intérêt de la démarche".	Favorable
M. GORCE	487 rect. bis	Amendement d'ordre rédactionnel.	Favorable
Article additionnel après l'article 47			
M. HOUPERT	242 rect. bis	Communication à l'assurance maladie d'une information sur le praticien ayant effectué les actes soumis à remboursement	Favorable
M. BARBIER	275 rect. bis	Communication à l'assurance maladie d'une information sur le praticien ayant effectué les actes soumis à remboursement	Favorable
Article 48 Droit syndical et Conseil supérieur des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques des établissements publics de santé			
Mme D. GILLOT	511 rect.	Mention des sages-femmes parmi les personnels médicaux disposant du droit syndical.	Défavorable
Le Gouvernement	1231	Restriction du domaine de compétence de l'instance nationale consultative des personnels médicaux et pharmaceutiques des établissements publics de santé	Favorable
M. BARBIER	218	Participation du Cnom au Conseil supérieur des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques.	Défavorable
Article 49 Gouvernance hospitalière			
M. CAMBON	313 rect. bis	Suppression de la détermination par décret de la charte de gouvernance	Défavorable
M. COMMEINHES	71 rect.	Suppression de la représentation des usagers dans les conseils d'administration ou de surveillance des établissements privés participant au service public hospitalier	Défavorable
M. AMIEL	889 rect.	Renforcement de la place des CME dans les établissements privés à but lucratif	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 49			
M. BARBIER	219 rect.	Possibilité pour les praticiens de passer d'un établissement public à un établissement privé et réciproquement	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 49 bis Dispositions transitoires liées à la nouvelle délimitation des régions			
Le Gouvernement	1256	Documents budgétaires des nouvelles ARS	Favorable
Article additionnel après l'article 49 bis			
M. LECONTE	385	Remboursement de l'assuré sur la base des conventions qu'il a pu signer avec la Caisse des Français de l'étranger ou de tarifs préalablement négociés	Défavorable
M. LECONTE	386	Gestion de la caisse des Français de l'étranger	Défavorable
M. LECONTE	387	Gestion de la caisse des Français de l'étranger	Défavorable
Le Gouvernement	1259	Adaptation au régime local d'Alsace-Moselle des dispositions relatives à la couverture complémentaire santé	Favorable
Article additionnel après l'article 50 B			
M. HOUPERT	243 rect. bis	Extension de la couverture assurantielle en matière de responsabilité civile médicale. (Identique au n° 277 et partiellement identique aux n°s 1164, 1166 et 1165).	Avis du Gouvernement
M. BARBIER	277 rect.	Extension du champ d'intervention du fonds de garantie des dommages consécutifs à des actes de prévention, de diagnostic ou de soins dispensés par les professionnels de santé exerçant à titre libéral.	Avis du Gouvernement
M. BONNECARRÈRE	1164 rect.	Extension du champ d'intervention du fonds de garantie des dommages consécutifs à des actes de prévention, de diagnostic ou de soins dispensés par les professionnels de santé exerçant à titre libéral.	Avis du Gouvernement
M. BONNECARRÈRE	1166 rect.	Elargissement de la mission du bureau central de tarification (BCT) à la fixation du montant des primes d'assurance.	Avis du Gouvernement
M. BONNECARRÈRE	1165 rect.	Appréciation par l'observatoire des risques médicaux du bien-fondé du tarif de l'assurance des professionnels de santé en matière de responsabilité civile.	Avis du Gouvernement
Le Gouvernement	1232	Dispositif permettant de mettre à la charge de l'opérateur en infraction les frais d'élimination de marchandises d'origine animale non conformes.	Favorable
Article additionnel après l'article 50			
Mme GRUNY	1172 rect. bis	Détermination de la périodicité des visites destinées à déterminer le degré de handicap d'une personne prise en charge par une MDPH	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 50 bis			
Mme DEROMEDI	232 rect. quinquies	Affiliation des Français établis hors de France à la CMU préalablement à leur retour en France	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 51 Habilitation à simplifier et harmoniser le droit par ordonnance (régime des établissements de santé, pharmacies à usage intérieur, gestion administrative et exercice de certains professionnels, sécurité sanitaire, traitement des données personnelles de santé)			
M. COMMEINHES	72 rect.	Cet amendement vise à : - exempter les établissements de santé ne faisant pas commerce de données de santé de l'obligation d'accréditation nécessaire à l'hébergement de telles données ; - supprimer la possibilité d'accréditation par l'organisme compétent d'un autre Etat membre.	Défavorable
M. VASSELE	455	Cet amendement vise à supprimer l'autorisation d'habilitation portant sur l'harmonisation et la simplification des différents régimes d'autorisation des activités de soins et d'équipements matériels lourds, les régimes des visites de conformité, les régimes d'agrément et d'autorisation de mise en service des transports sanitaires et les modalités de contractualisation entre les agences régionales de santé et les établissements de santé et les structures de coopération.	Sagesse
Le Gouvernement	1243	Habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures visant à clarifier et à adapter les dispositions du code de la santé publique relatives aux conditions de création, de gestion, d'organisation et de fonctionnement des centres de santé.	Défavorable
Article additionnel après l'article 51			
Le Gouvernement	1242	Transmission au représentant de l'Etat et au directeur de l'ARS des informations relatives aux autorisations d'établissements médico-sociaux par le président du conseil départemental	Favorable
M. ROCHE	567	Instauration d'une règle dérogatoire visant à élargir à l'ensemble des assurés sociaux l'autorisation de délivrer des soins dont disposent certains établissements pour leurs pensionnaires	Avis du Gouvernement
Article 51 ter Missions des manipulateurs d'électroradiologie médicale			
Mme MICOULEAU	21 rect.	Cet amendement vise à supprimer, la possibilité pour les manipulateurs d'électroradiologie médicale, d'aider à réaliser, sous l'autorité technique d'un pharmacien, des actes de radiopharmacie définis par un décret en conseil d'Etat pris après avis de l'Académie nationale de pharmacie.	Sagesse
Article additionnel après l'article 51 ter			
Mme MICOULEAU	22 rect. bis	Cet amendement vise à réserver aux seuls préparateurs en pharmacie hospitalière la compétence en matière de médicaments radiopharmaceutiques.	Sagesse

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 51 quater			
Mme GATEL	663 rect.	Cet amendement met en place une expérimentation de centres de santé bucco-dentaire fonctionnant de manière itinérante et permettant la prise en charge bucco-dentaire des personnes âgées en perte d'autonomie ou handicapées.	Favorable
Mme EMERY-DUMAS	227 rect.	Cet amendement vise à mettre en place une expérimentation de centres de santé bucco-dentaire fonctionnant de manière itinérante et permettant la prise en charge bucco-dentaire des personnes âgées en perte d'autonomie ou handicapées.	Favorable
Mme DUCHÊNE	271 rect. bis	Cet amendement vise à mettre en place une expérimentation de centres de santé bucco-dentaire fonctionnant de manière itinérante et permettant la prise en charge bucco-dentaire des personnes âgées en perte d'autonomie ou handicapées.	Favorable
Article 51 quinquies Création d'un comité consultatif national unique pour l'ensemble des corps hospitaliers de catégorie A			
M. CAMBON	314 rect. bis	Suppression de l'article	Défavorable
Article 51 septies [supprimé] Habilitation à adapter les dispositions relatives aux ordres des professions de santé par ordonnance			
Le Gouvernement	1241	Rétablissement de l'article, supprimé par la commission des affaires sociales, habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures adaptant les dispositions législatives relatives aux ordres des professions de santé.	Défavorable
Article 51 octies Transfert des biens, droits et obligations des unions régionales des professionnels de santé et suppression des fédérations régionales			
Le Gouvernement	1255	Création d'URPS de l'Océan Indien	Favorable
Article additionnel après l'article 51 octies			
M. ROCHE	662	Dispositions relatives à la désignation d'une personne de confiance	Défavorable
M. COMMEINHES	116 rect. bis	Possibilité pour la personne sous tutelle de désigner seule une personne de confiance	Défavorable
M. VASSELLE	222 rect. septies	Possibilité pour la personne sous tutelle de désigner seule une personne de confiance	Défavorable
Mme LOISIER	356 rect. bis	Possibilité pour la personne sous tutelle de désigner seule une personne de confiance	Défavorable
M. MOUILLER	364 rect. quinquies	Possibilité pour la personne sous tutelle de désigner seule une personne de confiance	Favorable
Mme ARCHIMBAUD	1101	Possibilité pour la personne sous tutelle de désigner seule une personne de confiance	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 52 Encadrement de la thanatopraxie			
M. SUEUR	302 rect.	Maintien de l'autorisation de pratiquer des soins de thanatopraxie à domicile	Défavorable
Mme DEBRÉ	33 rect. ter	Maintien de l'autorisation de pratiquer des soins de thanatopraxie à domicile	Favorable
M. MARSEILLE	379 rect.	Maintien de l'autorisation de pratiquer des soins de thanatopraxie à domicile	Défavorable
Article additionnel après l'article 52			
Mme TROENDLÉ	579 rect. bis	Adaptation du cadre juridique applicable aux opérations d'évacuation sanitaire par des associations de sécurité civiles.	Favorable si rectifié
Article 53 Habilitation à prendre par ordonnance des mesures d'adaptation au droit européen et au droit international			
Le Gouvernement	1240	Cet amendement rétablit l'habilitation du Gouvernement, supprimée par la Commission des affaires sociales en juillet, à procéder par ordonnance pour adapter la législation applicable aux recherches biomédicales au règlement européen du 16 avril 2014 relatif aux essais cliniques de médicaments à usage humain.	Défavorable
Article 53 bis Information des patients sur l'autorisation d'exercer et l'assurance des professionnels de santé			
Le Gouvernement	1238 rect.	Information des patients sur les frais de santé et le coût des prestations de soins	Défavorable
Article 54 bis Assouplissement des règles relatives au certificat médical obligatoire pour l'obtention d'une licence d'une fédération sportive			
Le Gouvernement	1233	Amendement de précision relatif à la modification des dispositions législatives encadrant l'exigence de certificats médicaux de non-contre-indication à la pratique sportive.	Favorable
M. BARBIER	220 rect.	Maintien de l'exigence d'un certificat médical annuel pour les mineurs	Sagesse
Article 54 ter Exemption des élèves participant aux associations sportives des établissements scolaires de l'obligation de certification de non contre-indication			
Mme COHEN	823	Amendement de suppression	Défavorable
Mme COHEN	824	Limitation de l'exemption de certificat médical pour la pratique des activités sportives volontaires aux seuls cas où l'enfant bénéficie par ailleurs d'une licence sportive.	Défavorable
Article 55 Habilitation à réformer par ordonnance le service de santé des armées et l'institution nationale des invalides			
Le Gouvernement	1182	Précision du champ de l'habilitation à modifier les règles encadrant le SSA et l'Ini	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 55			
Mme COHEN	825 rect. ter	Modification de la procédure applicable pour la mise en œuvre de poursuites pénales en matière militaire	Défavorable
Article 56 bis [supprimé] Présence de données relatives aux outre-mer dans les statistiques nationales déclinées au niveau local			
M. CORNANO	537	Présence de données relatives aux départements d'outre-mer dans les statistiques de santé	Défavorable
M. VERGÈS	827	Présence de données relatives aux départements d'outre-mer dans les statistiques de santé	Défavorable
M. VERGÈS	826	Elaboration d'un tableau de bord en matière de statistiques de santé portant sur les outre-mers	Défavorable
Article additionnel après l'article 56 bis (Supprimé)			
M. CORNANO	1146 rect.	Possibilité pour les agents de la police municipale de prodiguer les premiers secours	Défavorable
M. CORNANO	1147 rect.	Demande de rapport sur les mesures envisageables pour faire face à la pollution par les algues sargasses	Défavorable
M. CORNANO	1148 rect.	Demande de rapport sur les mesures envisageables pour lutter contre la pollution par le chlordécone	Défavorable
M. CORNANO	1149 rect.	Accélération de la procédure de mise sur le marché des vaccins	Défavorable
M. CORNANO	1150 rect.	Demande de rapport sur les mesures envisageables afin de sensibiliser les jeunes publics aux questions de nutrition	Défavorable
Article additionnel après l'article 58			
Le Gouvernement	1257	Ratification de l'ordonnance du 19 décembre 2013 relative à l'harmonisation des sanctions pénales et financières relatives aux produits de santé et à l'adaptation des prérogatives des autorités et des agents chargés de constater les manquements.	Favorable
Article additionnel après l'article 21 bis (Suppression maintenue)			
Mme MEUNIER	838 rect.	Interdiction des mesures discriminatoires dans le milieu du travail envers les personnes engagées dans un parcours d'assistance médicale à la procréation	Favorable

Nomination de rapporteurs

Mme Colette Giudicelli est désignée rapporteure du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, pour le secteur médico-social, en remplacement de M. René-Paul Savary.

Mme Corinne Imbert est désignée rapporteure pour avis du projet de loi de finances pour 2016, pour la mission Santé, en remplacement de M. René-Paul Savary.

La séance est levée à 12 h 30.

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

Mardi 29 septembre 2015

- Présidence commune de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, et de Mme Michèle André, présidente de la commission des finances -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Financement de l'audiovisuel public - Présentation du rapport d'information (voir à la rubrique de la commission des finances)

La commission entend les conclusions des travaux de MM. Jean-Pierre Leleux et André Gattolin, rapporteurs, sur le financement de l'audiovisuel public (réunion conjointe avec la commission des finances).

Le compte rendu de cette réunion figure à la rubrique de la commission des finances.

Jeudi 1^{er} octobre 2015

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 11 heures.

Questions diverses

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, à compter d'aujourd'hui, 1^{er} octobre, l'intégralité des mesures décidées par le Bureau pour la réforme du Sénat entre en vigueur.

En conséquence, vous verrez apparaître dans les convocations de la commission et dans son programme prévisionnel des points d'ordre du jour doublement encadrés : il s'agira de nos réunions législatives du mercredi matin au sens de l'article 23bis du règlement.

Par ailleurs, si vous effectuez dans le cadre de vos missions pour notre commission des déplacements à l'étranger ou outre-mer, ceux-ci seront signalés par les services de la commission. Les déplacements que vous effectuerez au titre d'autres structures sénatoriales seront signalés par les services des structures concernées.

Mme Marie-Christine Blandin. – Certaines structures dans lesquelles nous avons été nommés par le Sénat, le Conseil supérieur des programmes en ce qui me concerne, mènent malheureusement leurs travaux sur certaines des plages réservées aux travaux parlementaires.

Mme Françoise Cartron. – C'est également le cas du CNESCO ...

Mme Dominique Gillot. – ... ainsi que du CNESER ...

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – ... ou encore du groupe de travail de suivi de la loi de Refondation de l'école.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente – Je me ferai le porte-parole de vos remarques auprès du Bureau du Sénat. M. le Président du Sénat a écrit à l'ensemble de ces organismes extérieurs afin qu'ils adaptent leur calendrier de travail au rythme des assemblées parlementaires mais il est à craindre malheureusement que cette adaptation ne soit pas, dans tous les cas, d'effet immédiat.

Droit des étrangers en France – Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de M. Guy-Dominique Kennel sur le projet de loi n° 655 (2014-2015) adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif au droit des étrangers en France.

M. Guy-Dominique Kennel, rapporteur pour avis. – Droit des étrangers, maîtrise de l'immigration ..., dans un contexte marqué par la crise migratoire, ces questions nous interpellent et font débat. Et pourtant, ne nous y trompons pas, de larges consensus peuvent aussi émerger entre nous. J'espère réussir à vous le prouver ce matin.

Notre commission a souhaité se saisir pour avis de ce texte car trois thématiques présentes au sein de ce projet de loi ont retenu notre attention au regard des compétences qui sont les nôtres : l'apprentissage de la langue française par les étrangers, car la langue est le véhicule de notre culture ; l'attractivité de la France et notamment de son système d'enseignement supérieur ; le droit d'accès des journalistes dans les centres de rétention administrative et les zones d'attente.

Avant d'entrer dans le détail, permettez-moi de vous rappeler que le projet de loi initial, au travers de ses 36 articles, poursuivait trois objectifs principaux : rénover le parcours d'intégration des étrangers en France avec la personnalisation de l'actuel contrat d'accueil et d'intégration ; contribuer à l'attractivité de la France notamment en créant une carte de séjour propre aux « talents internationaux » et en simplifiant le parcours des étudiants et renforcer l'efficacité des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

J'ai donc laissé de côté une grande partie du projet de loi qui ne nous semblait pas relever des compétences de notre commission pour concentrer mon examen sur 6 des 57 articles que compte désormais ce projet de loi.

Sur les problématiques qui intéressent notre commission, les objectifs initialement poursuivis par le projet de loi étaient bons : renforcer les exigences en termes d'apprentissage de la langue française ; favoriser l'attractivité de la France, en direction des étudiants étrangers et des talents internationaux.

Il est malheureusement ressorti passablement « abîmé » de son examen par l'Assemblée nationale, mais la commission des lois du Sénat, dont nous examinons le texte adopté hier matin, l'a rendu plus lisible et plus efficace. Je salue ici le travail d'orfèvre réalisé par notre collègue François-Noël Buffet. Je ne vous cacherai pas que nombre des amendements que j'avais envisagé de soumettre à notre commission ont déjà été adoptés par la commission des lois. Je ne vous proposerai donc ce matin qu'une ou deux modifications à la marge.

Un peu plus de 200 000 nouveaux étrangers sont accueillis (régulièrement) chaque année dans notre pays, dont 45 % pour des motifs « familiaux », 30 % pour des motifs « d'études », 10 % pour des motifs « humanitaires » et 10 % également pour des motifs « économiques ». Depuis 2007, le contrat d'accueil et d'intégration constitue l'outil phare de notre dispositif d'accueil des étrangers en France : plus de 100 000 contrats sont ainsi signés chaque année. Un rapport d'inspection IGA-IGAS de 2013 avait formulé quelques critiques sur le fonctionnement de ce contrat. L'article 1^{er} tente d'en tirer les conséquences en affirmant que désormais ce contrat sera plus « personnalisé ». Ce contrat rénové conservera bienheureusement, ses fondamentaux : la formation civique obligatoire ainsi que la formation linguistique, obligatoire elle aussi dès lors que le niveau de français de l'étranger qui arrive sur notre territoire est jugé insuffisant.

Mais les exigences posées aujourd'hui aux étrangers en matière de connaissance de la langue française sont dérisoires. Le niveau attendu à l'issue du contrat est ridiculement bas : il s'agit d'un niveau dit A1.1, qui n'existe même pas dans le cadre européen commun de référence pour les langues, dont le niveau le plus bas est le A1. Le niveau A1.1 équivaut à la maîtrise de la langue en fin de maternelle. La France est le seul pays européen dont l'objectif de maîtrise de sa langue par les migrants est aussi faible.

Cette situation n'est pas compatible, loin s'en faut, avec une intégration dans la société française, sans même parler d'insertion professionnelle ! Cette situation est même, de mon point de vue, indigne d'un pays qui prétend intégrer les étrangers qui arrivent sur son territoire. La méconnaissance de la langue du pays d'accueil favorise le repli sur soi, le communautarisme et, bien souvent, contribue à faire régresser la condition des femmes.

Le gouvernement envisage, par voie réglementaire, de rehausser le niveau que l'étranger devra avoir atteint à l'issue de son contrat : il devrait s'agir désormais du niveau A1. À cet égard je souhaite saluer l'initiative de la commission des lois qui, à l'article 11, a adopté une disposition qui prévoit désormais de lier l'atteinte de ce niveau de langue à la délivrance de la première carte de séjour pluriannuelle afin de rendre plus effectif cet apprentissage.

La commission des lois a aussi supprimé un ajout de l'Assemblée nationale selon lequel la formation civique devait comporter dans les départements et régions d'outre-mer un volet relatif à l'histoire et à la géographie du département et de la région d'outre-mer de résidence de l'étranger. Or, l'objet même de la formation civique est de rappeler ou de faire découvrir au ressortissant étranger les valeurs communes qui fondent la République et la société françaises, quel que soit le territoire de résidence effective de l'étranger concerné : la République est une et indivisible. Je me réjouis de cette suppression opérée par la commission des lois.

L'article 2 du projet de loi prévoit quant à lui qu'un niveau « *suffisant* » de connaissance de la langue française sera exigé pour obtenir la délivrance d'une première carte de résident : selon la feuille de route du Gouvernement, il devrait s'agir du niveau A2.

Ces dispositions vont dans le bon sens, certes, mais n'aurait-on pas pu être plus ambitieux encore et rehausser encore d'un cran nos exigences ? Exiger le niveau A2 (« conversation simple ») plutôt que le niveau A1 pour accéder à une carte pluriannuelle de séjour ? Le niveau B1 (« qui permet d'exprimer ses idées ») plutôt que le niveau A2 pour accéder à une carte de résident ? Et enfin le niveau B2 (« utilisateur indépendant ») plutôt que le niveau B1 pour une naturalisation ?

J'ai pleinement conscience qu'il s'agit là de mesures qui relèvent du domaine réglementaire et je ne vous proposerai donc pas d'amendement sur les deux premiers articles du projet de loi, conformément à la nouvelle vigilance décidée par la Conférence des Présidents. Toutefois, je prendrai la parole en séance publique pour rappeler l'importance de l'apprentissage de la langue française pour les populations immigrées et notre souci commun que le niveau de langue des étrangers dans notre pays devienne le véritable gage d'une intégration réussie.

Sur l'attractivité de la France à l'égard des étudiants étrangers et des talents internationaux, nous serons tous d'accord, je pense, pour soutenir cet objectif d'attractivité, favorable au rayonnement économique, scientifique, culturel et même moral de notre pays. Les talents étrangers que nous accueillons en France seront ensuite nos meilleurs ambassadeurs à travers le monde. Les débats qui ont eu lieu au Sénat et à l'Assemblée nationale en 2013 sur l'immigration étudiante et professionnelle avaient d'ailleurs fait émerger un large consensus autour de la nécessité de favoriser l'immigration étudiante, y compris à la suite de l'obtention du diplôme, ainsi que l'immigration professionnelle.

Les étudiants étrangers sont environ 60 000 à entrer sur notre territoire chaque année, en provenance principalement de Chine, du Maroc et d'Algérie. Ils représentent un peu plus de 12 % de notre communauté étudiante. Je ne peux pas aborder ce sujet sans rendre un hommage particulier à notre collègue Dominique Gillot qui, dès février 2013, avait déposé une proposition de loi sur l'attractivité universitaire de la France. Bon nombre des propositions qu'elle avait faites sont d'ores et déjà entrées dans le droit et d'autres sont reprises dans le présent projet de loi. Il sera très intéressant pour toute notre commission d'entendre tout à l'heure Dominique Gillot et Jacques Gasparrin sur ce sujet.

Vous savez sans doute que tous les étrangers entrant en France doivent passer une visite médicale auprès de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). L'OFII réalise ainsi, chaque année, plus de 200 000 visites médicales dont 60 000 pour les étudiants étrangers. L'article 4*bis* propose de dispenser de visite médicale obligatoire les étudiants étrangers qui présenteront un certificat médical. Hier matin, la commission des lois a considéré que cette disposition ne relevait pas du domaine législatif et a supprimé cet article. Je voudrais néanmoins rappeler l'importance de cette visite médicale obligatoire, telle qu'elle est réalisée par l'OFII : elle permet de détecter des cas de tuberculose ou d'hépatite C, qui sont des enjeux de santé individuelle mais aussi publique. Or, l'OFII semble vouloir se défaire de cette mission afin de se concentrer sur d'autres missions, il conviendra peut-être d'interroger le ministre sur ses intentions en la matière : sous quelle forme entend-il maintenir la visite médicale pour les étudiants étrangers ? Quel(s) organisme(s) seront désormais chargés de l'effectuer ? Le cas échéant, avec quels moyens ?

L'article 5 vise à compléter l'actuel dispositif d'autorisation provisoire de séjour accordée aux étudiants au moins titulaires d'un master qui veulent réaliser une première expérience professionnelle en France. Ce dispositif facilite le changement de statut pour les étudiants à haut potentiel vers des emplois qualifiés en France : ces talents étrangers contribuent à notre croissance économique et à notre rayonnement international. C'est un dispositif qui fonctionne : environ 3 000 autorisations provisoires de séjour sont ainsi accordées sur ce fondement chaque année. Grâce à l'action de Dominique Gillot, le dispositif avait été bien assoupli en 2013. Il est proposé aujourd'hui de l'étendre aux étudiants qui justifient d'un projet de création d'entreprise.

L'Assemblée nationale a prévu que le salaire d'embauche minimal (actuellement fixé uniformément en France à 1,5 SMIC) serait désormais fixé en fonction des secteurs professionnels et des régions concernées, ce qui n'aurait pas contribué à la lisibilité de notre droit pour les étudiants étrangers et aurait joué très certainement « contre » notre attractivité. Fort heureusement, la commission des lois a supprimé cet ajout.

Je suis tout de même soucieux que le dispositif soit suffisamment encadré pour éviter tout effet d'aubaine et de détournement aux seules fins d'une prolongation du maintien sur le territoire. Or, l'encadrement de l'autorisation provisoire de séjour « création d'entreprise » est délicat : Comment justifie-t-on d'un projet de création d'entreprise au moment de demander l'autorisation provisoire de séjour ? Comment justifie-t-on du caractère « viable » de l'entreprise au moment de demander le changement de statut à l'issue de l'autorisation provisoire de séjour ? Je vous proposerai d'amender le présent article afin de rétablir le renvoi à un décret en Conseil d'État pour la fixation de ses conditions d'application. Ce décret est prévu dans le droit actuel, le Gouvernement le supprimait, il n'est peut-être pas inutile d'y renvoyer à nouveau.

L'article 11 est l'un des articles centraux du projet de loi. Il crée plusieurs cartes de séjour pluriannuelles parmi lesquelles la carte de séjour pluriannuelle générale qui sera notamment ouverte aux étudiants étrangers pour la durée de leurs études et la carte dite « passeport talent » ouverte à neuf catégories de « talents » étrangers.

La délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle qui serait désormais de droit commun pour les étudiants étrangers en France, d'une durée égale à la durée de leurs études, est une avancée intéressante en termes d'attractivité universitaire de la France. Mais au-delà de la qualité de l'accueil que notre pays se doit de réserver aux étudiants étrangers, je veux plaider pour le développement d'une politique plus volontariste d'accueil des étudiants étrangers sur des filières d'excellence et déficitaires. Car si nous sommes cinquième pays d'accueil en nombre d'étudiants étrangers (à égalité avec l'Allemagne), nous perdons régulièrement du terrain et nous n'attirons peut-être pas systématiquement les meilleurs étudiants mondiaux.

Cette nouvelle ambition que j'appelle de mes vœux passe par une exigence renforcée : exigence au moment de l'admission (exigence sur le niveau académique des étudiants, diversification des zones géographiques de provenance, exigence sur les filières et spécialisations choisies) mais aussi exigence au cours des études (exigence sur le « *caractère réel et sérieux* » des études - assiduité aux cours, présentation aux examens, contrôle de la progression des études et contrôle des changements de cursus -, attention portée au taux de réussite et d'échec des étudiants étrangers). Et la question du juste niveau des droits d'inscription dans nos établissements d'enseignement supérieur reste posée ...

Le « passeport talent » est un nouveau titre destiné aux étrangers qui apportent une contribution au développement et au rayonnement de notre pays. Il ne s'agit pas là non plus d'une idée neuve puisqu'avait été instaurée depuis 2007 une carte « compétences et talents » mais qui n'a malheureusement pas rencontré le succès escompté. S'agissant du champ de compétence de notre commission, le « passeport talent » concernera les artistes-interprètes et auteurs d'œuvres artistiques et littéraires, les étrangers « *dont les compétences et le talent sont établis dans un domaine scientifique, littéraire, artistique, intellectuel, éducatif ou sportif* », les chercheurs et les professeurs de l'enseignement supérieur. Ces publics bénéficiaient aujourd'hui de titres de séjour divers et variés, le « passeport talent » sera un outil plus lisible et dont nos ambassades et consulats pourront plus facilement faire la

promotion. La création de ce titre unique constitue un signal positif à l'attention des étrangers talentueux qui envisagent un séjour dans notre pays et pourrait concerner jusqu'à 10 000 étrangers chaque année.

Là encore, l'Assemblée nationale a adopté des modifications qui ne me semblent pas judicieuses :

- elle avait prévu que le caractère « *réel et sérieux* » des études suivies par les étudiants étrangers serait désormais souverainement attesté par les établissements eux-mêmes ; heureusement la commission des lois a adopté un amendement qui revient à une rédaction plus équilibrée dans laquelle l'appréciation du caractère réel et sérieux (qui resterait de la compétence de l'autorité administrative) s'appuierait sur les éléments fournis par les établissements et l'étudiant lui-même ;

- elle a prévu que des circonstances exceptionnelles pouvaient justifier la non-assiduité des étrangers aux formations prescrites dans le contrat personnalisé ; certes, mais il convient de ne pas affaiblir les principes posés par la loi ; je vous proposerai donc un amendement en ce sens ;

- elle avait prévu d'étendre le bénéfice du « passeport talent » aux étrangers qui avaient une renommée simplement nationale ; heureusement, la commission des lois a adopté un amendement de réécriture de cette catégorie en faisant référence plus simplement aux « compétences et talents » ;

- elle avait prévu de préciser que le redoublement ne remettait pas en cause, par lui-même, le caractère réel et sérieux des études des étudiants étrangers ; il me semblait totalement inopportun de prévoir ainsi dans la loi une sorte de « droit au redoublement », la commission des lois a supprimé cette disposition.

Par ailleurs, la commission des lois a fait plusieurs autres modifications qui recueillent de ma part un avis extrêmement favorable :

- elle a étendu le bénéfice du « passeport talent » aux titulaires non seulement d'un master mais aussi de tout autre diplôme prévu sur une liste fixée par décret afin de couvrir notamment les diplômes de certaines écoles de gestion ou de commerce qui proposent des parcours professionnalisant sans octroyer toutefois le grade de master à leurs titulaires ;

- elle a aussi lié la délivrance de la première carte pluriannuelle à l'obtention du premier objectif de connaissance de la langue française (A1 selon le souhait du gouvernement, A2 selon mes souhaits).

Sur le droit à l'information, un mot très rapide sur l'article 23 qui a retenu mon attention au titre de notre commission de la culture.

Il y a quelques mois, à l'occasion de la discussion de la proposition de loi sur la modernisation du secteur de la presse, nous avons autorisé les journalistes à pénétrer dans certains lieux de privation de liberté lorsqu'ils accompagnaient un parlementaire. Il est proposé, à l'article 23, d'autoriser l'accès des journalistes, même sans parlementaire, dans les zones d'attente et les centres de rétention administrative, moyennant bien entendu quelques restrictions liées à la liberté des personnes, au respect de leur anonymat, etc. La commission des lois a proposé un dispositif totalement refondu qui me paraît très équilibré.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je regrette que notre commission soit consultée sur ce texte au lendemain de son examen par la commission au fond. Nous devrions pouvoir mieux maîtriser notre calendrier.

Ce projet de loi intervient dans une actualité marquée par la crise migratoire, une situation humanitaire extrêmement délicate et hors du commun. Il propose des avancées intéressantes, mais certaines de ses dispositions me paraissent confuses. A l’instar de certaines associations ainsi que du Défenseur des droits, je m’interroge par exemple sur le niveau de rémunération d’1,5 SMIC exigé des étudiants étrangers qui veulent s’insérer professionnellement dans notre pays, sur le niveau d’étude qu’il est exigé d’eux, sur la nature des « talents » des bénéficiaires du « passeport talent ». D’une manière générale, la commission des lois a durci le texte et a notamment aggravé les conditions d’accès des journalistes aux zones d’attente et aux centres de rétention administrative. Ce texte est perfectible et nous ferons nos remarques en séance publique.

Mme Marie-Christine Blandin. – Même si les modalités proposées par la commission des lois devront être étudiées avec attention, c’est une bonne chose que les journalistes puissent ne pas devoir être accompagnés d’un parlementaire pour pénétrer dans certains lieux privatifs de liberté. Il en va du droit à l’information.

Sachons porter un regard altruiste mais également humaniste sur les phénomènes migratoires : une société fermée est une société qui s’aigrit, se rancit et meurt. C’est sur notre « oxygène » que nous légiférons aujourd’hui.

Je me réjouis que la situation des artistes et interprètes étrangers trouve enfin sa place dans la loi mais nous serons attentifs au critère retenu : de « *renommée nationale ou internationale* » ou de « *compétences et talents établis* ».

Sur l’apprentissage de la langue française et les objectifs à atteindre, j’entends vos exigences, monsieur le rapporteur, mais il ne faudrait pas qu’elles soient un couperet au départ. Dans ma région, où le taux d’illettrisme de la population générale atteint 12 %, j’ai soutenu, pour qu’il puisse rester en France, un jeune étranger originaire d’Afrique noire qui au baccalauréat a obtenu 16/20 en histoire et 14/20 en français. Ce qui compte, c’est l’arrivée.

Le passeport talent nous rapproche d’une « *immigration choisie* ». L’un des talents mentionné par la loi est ainsi défini : « *procède à un investissement économique direct en France* ». J’espère que la fortune n’est pas considérée comme étant un « talent » en soi !

Mme Françoise Laborde. – Je ferai plusieurs remarques : le niveau A2 préconisé par notre rapporteur pour obtenir la carte pluriannuelle de séjour me paraît élevé. La carte de séjour pluriannuelle est une belle avancée. Il me semble difficile de porter un jugement sur la création d’entreprise, déjà peu aisée pour les Français dans le contexte économique actuel. Je m’interroge également sur le caractère potentiellement stigmatisant de la visite médicale. Enfin, j’engage tous mes collègues, y compris notre enthousiaste rapporteur, à prendre connaissance de l’avis du Défenseur des droits avant la discussion en séance publique.

Mme Dominique Gillot. – Je regrette également que nous ayons été saisis de ce texte important au lendemain de son examen par la commission au fond.

Des dispositions instaurées à partir de 2012 ont permis de mieux accueillir les étudiants étrangers. 280 000 d’entre eux s’inscrivent dans un établissement d’enseignement

supérieur français chaque année. C'est une grande richesse, après l'épisode malheureux de la circulaire Guéant qui avait dissuadé les étudiants étrangers de venir en France.

Le niveau d'étude universitaire, licence ou master, auquel la carte pluriannuelle peut être délivrée fera l'objet d'une discussion en séance publique. C'est un enjeu extrêmement important qui ne doit pas être l'objet de polémiques destinées à vider de sa substance cette loi de simplification, d'ouverture et de témoignage de la capacité d'accueil de la France.

L'expérience professionnelle autorisée aux jeunes diplômés étrangers, qui figurait dans la loi sur l'enseignement supérieur de 2013, ne semble pas avoir été suffisamment affirmée. De plus en plus de diplômés français qui ont aujourd'hui des difficultés à trouver un poste pour acquérir une expérience professionnelle unissent leurs compétences disciplinaires pour créer leurs propres entreprises. L'investissement dans l'économie française évoqué dans le projet de loi est un investissement intellectuel, interdisciplinaire et transfrontière, favorisé par la mixité, la mutualisation de l'enseignement supérieur et les outils numériques à la disposition des jeunes. Il faut encourager et faciliter la création d'entreprise.

Sur l'exigence du niveau de langue, je rappelle que la loi de juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a introduit la possibilité d'un enseignement en anglais, afin que la non-connaissance de la langue ne constitue pas un obstacle à l'arrivée d'étudiants étrangers et pour ainsi permettre à des « francophiles » de devenir des « francophones ».

Même si la notion de « talent » est délicate à manier, l'instauration du « passeport talent » est un progrès, en particulier pour soutenir des parcours de réussite.

L'obligation de la visite médicale est une question de santé publique et individuelle. Elle n'est pas stigmatisante, au contraire, elle est une chance pour certains étudiants étrangers qui n'avaient pas bénéficié d'un suivi dans leur pays d'origine.

Enfin, sur l'article 23, nous serons très attentifs à ce que les propositions de la commission des lois ne dénaturent pas l'objectif même du projet de loi.

M. Jacques Groperrin. – La France est une terre d'accueil, nous en sommes tous d'accord ; mais il ne faut pas se voiler la face : les étudiants qui choisissent de venir chez nous ne sont pas toujours les meilleurs, certains viennent parce qu'ils n'ont pas eu de place ailleurs ou pour d'autres motifs que les études. N'oublions pas que la circulaire Guéant avait pour objectif de cadrer certaines de ces pratiques. Je suis très attaché à ce que l'exigence de diplôme pour bénéficier d'un certain nombre de dispositifs favorables soit maintenue au niveau du master. La France est une terre d'accueil, mais elle ne doit pas accueillir surtout les étudiants refusés par d'autres pays.

Je soutiens les propositions de notre rapporteur en matière d'apprentissage de la langue française qui est un levier majeur d'intégration. Mais cette exigence s'imposera-t-elle aussi aux sportifs de haut niveau ?

Permettez-moi également de m'interroger sur la condition posée à l'article 11 relative à la « *non-manifestation par l'étranger d'un rejet* » des valeurs essentielles de la société française et de la République : comment ce critère sera-t-il apprécié ?

M. Guy-Dominique Kennel, rapporteur pour avis. – Notre calendrier, madame Gonthier-Maurin, a été très contraint : c'est ce qui explique – et je le regrette comme vous – que nous examinions ce texte après la commission des lois. Sur la rémunération, nos collègues députés avaient prévu un paramétrage complexe qui s'apparentait à une véritable usine à gaz : le seuil à 1,5 SMIC est bien plus clair.

Je fais entièrement mienne la dimension humaniste, madame Blandin, mon rapport pour avis en porte témoignage et c'est bien dans cet esprit que j'accepte le texte issu des travaux de la commissions des lois, c'est ce qui motive mon avis favorable sur les articles dont notre commission s'est saisie. L'exigence de maîtrise du français ne sera pas un couperet, le premier niveau exigé le sera après une année passée en France, pour avoir accès à une carte pluriannuelle de séjour (à défaut, la carte annuelle de séjour pourra être renouvelée si toutes ses conditions de délivrance sont réunies). Le niveau A1 dit de « découverte » est très peu élevé et j'aurais préféré, à titre personnel, qu'on demande le niveau A2 pour pouvoir prolonger après un an. C'est un niveau de « communication simple », en-deçà encore du niveau B1 où l'on commence à pouvoir exprimer ses idées... Enfin, pour les investissements, je crois que le temps n'est pas à faire la fine bouche, nous avons besoin que des investisseurs choisissent notre pays pour y développer l'activité et des emplois.

Pour répondre à Mme Laborde, je crois, comme Mme Gillot, qu'il faut regarder l'obligation d'une visite médicale sous l'angle de la santé publique : quand la tuberculose est en recrudescence, il est tout à fait légitime de faire de la prévention et de rendre la visite médicale obligatoire. Qui s'en chargera ? L'OFII indique qu'à moyens constants, il ne peut plus faire face, mais les universités n'ont pas les équipes qui conviennent : c'est pourquoi le Gouvernement devra nous apporter des précisions sur ses intentions en la matière.

Je crois enfin inutile de continuer à polémiquer entre nous sur la circulaire Guéant : elle a entraîné une baisse des effectifs, mais maintenant regardons l'avenir !

Madame Gillot, tout ce que vous aviez proposé dans votre proposition de loi se met en place. A l'instar de M. Groperrin, le niveau master exigé des diplômés étrangers me semble constituer une exigence académique raisonnable. Et je rappelle que la commission des lois a adopté un amendement permettant de déroger à cette règle pour les personnes ayant bénéficié d'une formation professionnalisante de haut niveau non sanctionnée par un diplôme.

M. Alain Vasselle. – Qui finance les visites médicales des étudiants étrangers ? Existe-t-il des accords bilatéraux prévoyant le remboursement par le pays d'origine d'une partie des dépenses supportées par la Sécurité sociale ?

Par ailleurs, les mesures prévues à l'article 22^{ter} à l'encontre des personnes contrevenant aux règles me paraissent bien peu dissuasives.

M. Maurice Antiste. – Je remercie le rapporteur pour ce rapport au ton très mesuré. J'observe cependant, sous l'effet des amendements qui nous sont proposés, un durcissement général des dispositions de ce projet de loi. J'en suis assez surpris, particulièrement en ce temps où certains tentent de redéfinir l'appartenance à notre pays par l'origine. Pourquoi durcir le niveau d'exigence en matière linguistique pour la délivrance d'un titre de séjour pluriannuel, au risque de décourager ceux qui viennent donner un nouveau souffle à notre pays ?

M. David Assouline. – Je tiens à féliciter notre collègue rapporteur pour la qualité de son travail, éloigné des postures idéologiques, sur un sujet qui s’y prête pourtant. Vous vous inscrivez dans la tradition d’une certaine droite républicaine du Sénat, qui, il y a quelques années, s’était émue avec la gauche de la circulaire Guéant.

Il est dans l’intérêt de la France d’accueillir les étudiants étrangers et les talents d’ailleurs, comme il est dans l’intérêt des autres pays d’accueillir nos talents. La France est aujourd’hui forte et reconnue dans le monde, en partie du fait de cette ouverture.

Il me semble hasardeux de renvoyer la définition de certaines dispositions au pouvoir réglementaire, comme le propose notre rapporteur. Il me paraît préférable de les définir dans la loi.

S’agissant des circonstances exceptionnelles qui pourraient justifier que l’étranger n’ait pas été assidu aux formations prescrites par son contrat d’intégration, sachons rester souples : de nombreuses circonstances – guerre, maladie, problèmes familiaux – peuvent justifier un retour temporaire au pays et donc une interruption du parcours d’intégration.

Vos amendements ne me semblent donc pas utiles ; ils enlèvent de la souplesse où il n’y a pas besoin de rigueur. Je voterai donc contre vos amendements.

M. Michel Savin. – Je félicite notre collègue pour la qualité de son rapport. Je regrette néanmoins qu’un aspect du sujet n’ait pas été abordé. En effet, nulle part n’a été évoquée la situation de ces jeunes sportifs, âgés souvent de moins de seize ans et d’origine africaine, qui viennent en France à l’initiative des clubs sportifs professionnels, en particulier dans le milieu du football. Seul un de ces jeunes sur dix a l’occasion de poursuivre effectivement une formation de haut niveau. Les autres sont abandonnés, et demeurent sur notre territoire en situation irrégulière et de grande précarité.

Mme Claudine Lepage. – Je partage le constat du rapporteur sur la nécessité de la maîtrise de la langue française pour l’intégration des étrangers. Mais il convient de ne pas mettre la barre trop haut, le niveau A1 me semble satisfaisant. N’oublions pas que l’apprentissage d’une langue se fait dans la durée : accompagnons plutôt les nouveaux arrivants dans leur apprentissage de la langue française, plutôt que de fixer des barrières infranchissables à l’entrée.

Enfin, il est délicat de vouloir comparer les niveaux de compétence en langue française avec un niveau scolaire, utilisons plutôt le référentiel européen des langues.

M. Pascal Allizard. – Je me félicite que le passeport talent soit ouvert aux investisseurs internationaux : nous avons besoin pour renforcer l’attractivité économique de notre pays, d’investisseurs et de développeurs.

Mme Samia Ghali. – Je suis soucieuse du message que nous adressons à nos jeunes : mieux vaut être un sportif même si on ne parle pas la langue qu’un étudiant qui a envie de s’en sortir professionnellement ?

M. Guy-Dominique Kennel, rapporteur pour avis. – Concernant les sportifs, je propose à mon collègue Michel Savin avec l’aide de Mme Samia Ghali d’évoquer ces questionnements spécifiques dans la proposition de loi sur les sportifs de haut niveau qu’il rapportera très prochainement.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Après ces échanges fructueux, nous devons examiner les deux amendements.

M. Guy-Dominique Kennel, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 1 porte sur l'article 5. Il renvoie à un décret en Conseil d'État les conditions d'application du présent article.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je mets aux voix cet amendement.

L'amendement n° 1 n'est pas adopté.

M. Guy-Dominique Kennel, rapporteur pour avis. – Je supprime, dans l'amendement n° 2, qui porte sur l'article 11, la prise en compte, au niveau de la loi, de circonstances exceptionnelles pouvant justifier une non-assiduité aux formations prescrites dans le contrat d'intégration.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je mets aux voix cet amendement.

L'amendement n° 2 n'est pas adopté.

La séance est levée à 12 h 30.

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

Mercredi 30 septembre 2015

- Présidence de M. Hervé Maurey, président-

**Météo France – Audition de M. Jean-Marc Lacave, candidat proposé aux
fonctions de président-directeur général**

La réunion est ouverte à 09 h 30.

M. Hervé Maurey, président. – L'audition de M. Jean-Marc Lacave, que nous accueillons après l'Assemblée nationale, qui l'a entendu hier, a lieu en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. Elle sera suivie d'un vote à bulletin secret, sans délégation de vote. Le dépouillement sera effectué simultanément dans nos deux assemblées. Je rappelle que la nomination du candidat ne pourra avoir lieu si l'addition des votes négatifs représente au moins les trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Monsieur Lacave, vous êtes actuellement à la tête de Météo-France. Il s'agit donc pour nous de vous entendre avant votre renouvellement comme président-directeur général de cet organisme. Pour certains d'entre nous, nous vous avons déjà entendu il y a près de deux ans, le 19 novembre 2013, lors de votre première nomination.

Vous nous aviez alors présenté votre parcours. Ingénieur des ponts, vous avez exercé des responsabilités au sein des services déconcentrés de l'équipement ; vous avez dirigé le port autonome du Havre ainsi que la société CMA CGM, avant d'effectuer des missions de coordination pour le Gouvernement, par exemple auprès de la SNCM.

Aujourd'hui nous attendons surtout de vous un point aussi complet que possible sur la situation actuelle de Météo-France. Vous nous direz quel bilan vous tirez au terme de deux années, quelles perspectives et quels projets se dessinent pour vous. Vous nous direz aussi où en est le contrat d'objectifs et de performance pour la période 2012-2016.

En 2013, vous évoquiez les difficultés soulevées par le modèle économique de Météo-France : des ressources limitées – les dotations n'augmentent pas et les recettes commerciales sont difficiles à dégager face à la concurrence – pour faire face à des dépenses incompressibles. Vous disiez vos inquiétudes face à l'ouverture à la concurrence, dans le cadre, notamment, du projet de Ciel unique européen. Vous évoquiez la refonte territoriale du réseau, avec la fermeture programmée de 53 sites sur 108. Nous attendons de vous un nouveau point.

Nous aimerions également vous entendre sur l'activité de conseil aux collectivités territoriales de Météo-France en matière de prévention des risques et de protection.

A quelques semaines de la Cop 21, enfin, nous aimerions vous entendre rappeler le rôle de Météo-France en matière de diffusion et de partage des connaissances. Je n'oublie pas que vous aviez insisté, en 2013, sur la participation de Météo-France aux travaux du GIEC, le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

M. Jean-Marc Lacave. – Je commencerai par dresser la fiche d'identité de Météo-France, car il n'est pas inutile de rappeler ce qui caractérise aujourd'hui l'établissement public, avant de vous livrer ce qu'a été mon regard depuis mon arrivée, il y a vingt mois pour vous dire ensuite mes ambitions et mes projets pour la période à venir.

Météo-France est un établissement public administratif, créé en 1993 pour succéder à la direction de la météorologie nationale. Il regroupe près de 3 200 personnes, dont 350 outre-mer, à forte connotation technique et scientifique puisque 1 000 d'entre elles sont des ingénieurs et 1 600 des techniciens, tandis que le siège, situé à Saint-Mandé, regroupe quelque 250 personnes. L'important pôle de Toulouse, dédié à la recherche et à la production, compte à lui seul 1 100 personnes, le reste des effectifs se répartissant dans les différentes directions interrégionales – sept en métropole et quatre outre-mer.

Il vaut de rappeler, car cela n'est pas banal, que Météo-France compte un nombre important de personnels dits « postés » ou H24, c'est-à-dire assurant une présence 24 heures sur 24, ainsi que des semi-permanents, assurant une présence 12 heures par jour y compris les week-ends : 570 dans le premier cas, 650 dans le second.

Quelles sont nos missions principales ? En premier lieu, la sécurité des personnes et des biens, ce qui passe par un nombre important de conventions avec le monde institutionnel : 23 conventions avec l'État et ses opérateurs, dont le ministère de l'écologie mais aussi celui de l'intérieur pour la sécurité civile, celui de la défense, de la santé, et j'en passe. Viennent ensuite le soutien aux forces armées, l'appui à la navigation aérienne et le service aux acteurs économiques, ce qui inclut le grand public et les secteurs professionnels.

Cette activité se déploie dans un certain nombre de métiers, dont les plus caractéristiques sont ceux de la recherche – le site de Toulouse regroupe ainsi 300 chercheurs – ; de l'observation, *via* les réseaux de radars et stations météorologiques, qui représentent, avec quelque 500 agents, une énorme partie de notre activité ; de la prévision, avec 1 000 personnes qui font tourner les modèles numériques et assurent une expertise ; de l'informatique, enfin, avec 480 personnes.

Le budget 2015 s'est élevé à 385 millions, dont 20 millions d'investissements. Il est couvert à 63 % par la subvention pour charge de service public, à hauteur de 200 millions ; pour 23 % par la redevance aéronautique – 85 millions – ; pour 8 % par les recettes commerciales, de l'ordre de 30 millions ; et pour 6 %, enfin, par d'autres ressources, comme celles liées aux contrats européens ou de recherche.

Météo-France compte quatre filiales. Météo-France International (MFI), qui s'emploie à développer le système français à l'international, notamment dans les pays les plus exposés au changement climatique, Météorage, Predict et Météo-France Régie (MFR). S'y ajoutent deux organismes de recherche, le Cerfacs et Mercator Océan.

Météo-France est en prise avec le monde international. Il représente la France au sein de l'Organisation mondiale de la météorologie, du Centre européen de prévision, situé en Angleterre, d'Eumetsat, agence dédiée au développement de satellites de météorologie, du consortium de services météorologiques européens Eumetnet, enfin.

Forces indéniables et sujets de préoccupation : tel est, en quelques mots, le bilan que je tire des vingt mois passés à la tête de Météo-France depuis ma nomination.

La première force de Météo-France tient à sa notoriété. Élément du patrimoine commun de la France, l'établissement bénéficie d'une large reconnaissance tant auprès du grand public que des entreprises et des services publics. Chaque jour, notre site internet reçoit au moins un million et demi de visites. De même pour notre site mobiles. Et la fréquentation peut s'élever jusqu'à 4 millions de visites en cas d'intempéries. Ceci nous place au 19^{ème} ou 20^{ème} rang parmi les sites internet français, derrière des sites comme Google ou Amazon. Nous sommes, de loin, le premier des sites météorologiques. Des enquêtes du Credoc (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie), il ressort que 75 % des Français font confiance à nos prévisions, même s'il existe des variations selon les catégories sociales, et que neuf personnes sur dix connaissent la carte vigilance, faite pour aider les populations à prendre les bonnes dispositions en cas de phénomène extrême. Cette notoriété est un point fort, qu'il convient de préserver.

Météo-France peut compter sur un certain nombre de secteurs d'excellence, au premier rang desquels la recherche. Nos 300 chercheurs signent chaque année quelque 150 publications scientifiques à l'échelle internationale. Ils sont très bien intégrés au monde de la recherche, tant au plan national qu'international, ont produit des modèles climatiques fort reconnus et sont des contributeurs importants aux rapports du GIEC. Les instances de contrôle et de qualification de la recherche comme le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, par exemple, s'accordent à reconnaître la qualité de ce secteur de Météo-France.

Autre élément notable, nos modèles de prévision, logiciels numériques qui, à partir des données de l'observation, élaborent des prévisions. En la matière, la compétition entre services météorologiques est mondiale. Meilleure compréhension de l'atmosphère et maillage toujours plus fin du territoire, telles sont les caractéristiques de ces modèles, qui en sont, en France, conformément aux objectifs fixés dans le contrat d'objectifs et de performance (COP), à une précision de 1,3 km de maille, ce qui les classe parmi les plus fins. Ces modèles sont en perpétuelle évolution : nous en viendrons, bientôt, à des modèles probabilistes.

Troisième secteur important, la gestion de crise H24. La France n'est pas épargnée par les crises météorologiques, qui pourraient même, avec le changement climatique, s'amplifier en fréquence et en intensité. Le personnel de Météo-France, dans ces moments-là, est sur le pont. Il est capable, jour et nuit, d'anticiper, d'accompagner les services de sécurité civile et les collectivités territoriales, mais aussi de caractériser *ex-post* la crise au regard des intensités observées sur les dernières décennies. Les agents sont très attachés à ce versant opérationnel, dans lequel s'exprime au premier chef l'essence du service public.

Autre atout très positif, l'expertise des prévisionnistes. Car dans les situations difficiles, on ne peut entièrement s'en remettre aux logiciels de calcul. Il y faut une expertise incarnée, capable d'apporter les correctifs nécessaires. Je pense en particulier aux phénomènes cévenols, parmi les plus complexes à prédire et à suivre, ou aux phénomènes de vagues-submersion, notamment sur le littoral atlantique. Nos prévisionnistes, dans de tels cas, vont jusqu'à s'intégrer dans les systèmes opérationnels des décideurs : ils ne se contentent pas de livrer un bulletin mais apportent une expertise conforme au mode opérationnel du client, qu'il s'agisse de la sécurité civile ou d'industriels ou bien encore de services publics, avec la SNCF ou EDF.

Dernier point remarquable, enfin, la volonté d'engagement des agents, toujours très ardents pour faire plus encore que ce qu'exigent d'eux leurs missions institutionnelles.

C'est ainsi que Météo-France a été contributeur aux rapports du GIEC au-delà de ce qui avait été prévu ; que de nombreuses initiatives ont été prises dans le cadre de la pré-Cop 21 ; que beaucoup d'ardeur est mise dans la réponse aux appels d'offre européens en matière de recherche – je pense au programme Sesar pour l'aéronautique ou au programme Copernicus pour les services climatiques. Nos agents sont également très engagés dans le monde de l'éducation et de la formation, ainsi qu'à l'international, pour améliorer les services dans les pays les plus touchés par le changement climatique – je pense notamment, dans l'actualité, à l'Angola ou à l'Indonésie.

Telles sont, à mon sens, les forces de Météo-France, face auxquelles demeurent cependant des sujets de préoccupation. En premier lieu, l'impact de la réorganisation territoriale, décidée en 2008, puis entamée en 2012, après des mouvements sociaux importants, et qui doit s'achever en 2016. Passer de 108 centres territoriaux à 55 suppose d'en fermer 53 – 53 centres de terrain où des prévisionnistes sont en poste pour apporter aux autorités publiques et aux entreprises un service de proximité. Cela a été et reste très mal ressenti. Les syndicats continuent de réclamer un moratoire. Déjà, 43 centres ont été fermés, trois de plus le seront avant la fin de l'année, les sept restants devant l'être en 2016. Cette perte de présence et de substance a provoqué, comme vous pouvez l'imaginer, un traumatisme collectif et individuel chez les personnels. Cette réforme a été trop longue : c'est une expérience qui ne m'incline pas à retoucher à nouveau l'organisation territoriale.

Deuxième préoccupation, la contrainte sur les ressources. Les parlementaires que vous êtes savent sans nul doute de quoi je parle. Cette contrainte est de plus en plus difficile à documenter, comme on dit dans la langue budgétaire ; autrement dit, il devient de plus en plus difficile de trouver les économies pour y répondre. Je déplore de voir trop souvent brossé dans les médias un portrait qui ne correspond pas à la réalité. Météo-France est contributrice à la réduction des dépenses publiques depuis de nombreuses années. La fermeture de 53 centres a représenté un gros effort, qui n'a guère d'équivalent parmi les opérateurs de l'État. Météo-France a perdu 400 personnes en sept ans, et le rythme de non remplacement atteint aujourd'hui 8 personnes sur 10, score très supérieur à celui que l'on observe dans la fonction publique.

Il en va de même en matière budgétaire. Nos ressources se font chaque année plus étroites, dès la loi de finances initiale et à coups de rabot successifs au long de l'année. Du coup, les exercices 2014 et 2015 sont déficitaires, comme le sera très probablement celui de 2016, et notre fond de roulement a atteint un plancher. Les personnels en sont très émus.

J'ai bien conscience que nous devons participer comme les autres à la recherche de l'équilibre de nos finances publiques, mais le rythme imposé depuis des années devient difficilement soutenable. Je vois mal comment nous pourrions poursuivre ainsi au-delà de 2016, d'autant que nous aurons, à l'horizon 2018-2019, des investissements importants à engager pour remplacer notre supercalculateur et au moins un avion de recherche. Vous comprendrez le sentiment d'injustice que suscitent les commentaires de la presse quand elle parle de Météo-France comme d'une grosse machine pléthorique, alors que nous avons fait de gros efforts.

Une autre préoccupation tient aux évolutions exogènes. Sur le Ciel unique européen, nous avons un peu de répit puisque l'Europe a accepté que les États membres conservent la faculté de désigner les services météo affectés à la navigation aérienne. La France a choisi de conserver Météo-France. Mais dans les dix ans à venir, je crains que la situation n'évolue et que nous ne finissions par être soumis à la concurrence.

Vient ensuite la politique d'ouverture des données publiques. Un certain nombre de données, qui contribuent à nos revenus, devront être livrées gratuitement. Outre le manque à gagner, de l'ordre de 3 à 5 millions, nos charges pourraient s'en trouver aggravées, car les données à délivrer sont très volumineuses et très fréquemment renouvelées, ce qui exige des capacités de transfert – des tuyaux, pour faire simple – importantes. Je plaide pour que cette mise à disposition soit à la charge du bénéficiaire, car nous ne pourrions faire face à un afflux de demandes. Sans compter que la concurrence s'en trouvera aiguisée...

Dernière préoccupation, enfin, même s'il est vrai que cela est plutôt positif, les sollicitations ne diminuent pas. Beaucoup de collectivités, de régions, travaillent sur les plans énergie-climat, les plans qualité de l'air, le changement climatique ; les industriels, les agriculteurs, nous demandent, de plus en plus, ce que l'on appelle de la « descente d'échelle », c'est à dire une capacité à mesurer les effets du changement climatique à échelle fine. Tout cela suppose de conduire des études et de développer de nouveaux modèles. Il est aussi des besoins imprévisibles. Ainsi, le nuage de cendres provoqué par l'éruption du volcan islandais Bárðarbunga nous a conduits à créer des outils onéreux, capables de mesurer la concentration de cendres dans l'atmosphère.

Nous ne pouvons que nous réjouir de ces sollicitations nouvelles, mais face à la diminution de nos ressources, il devient difficile d'arbitrer. Quels sont nos ambitions et nos projets pour les années à venir ?

Il faudra, tout d'abord, répondre à deux impératifs. En premier lieu, il faut sortir de la régulation par nos seules ressources. Je lutte, face à notre tutelle, contre le principe mécaniste de la règle de trois uniformément appliquée en matière d'économies budgétaires, qui ne permet pas d'apprécier l'impact des arbitrages sur notre fonctionnement. Or, les attentes de l'État, que ce soit en matière de défense nationale, de sécurité civile ou de santé, n'attendent pas : les besoins sont instantanés. Il en va de même pour le secteur économique : en période de neige ou de brouillard, les autoroutiers, la SNCF, les aéroports ne sauraient attendre. La régulation par les ressources ne saurait être le seul instrument dans un service H24.

Deuxième impératif : dépasser le traumatisme de la régulation territoriale. Les personnels s'interrogent sur le projet pour l'avenir. Certes, des outils existent qui permettent d'analyser les choses de plus loin, mais comment rebâtir l'organisation des métiers pour stabiliser la densité des services sur le territoire en écartant le spectre de nouvelles ablations ? Nous avons beaucoup travaillé, en interne, sur notre raison d'être et nos ambitions, et identifié dix chantiers stratégiques, depuis les services climatiques jusqu'à la prévision et les services aux bénéficiaires, en passant par l'organisation de nos développements informatiques, les données publiques, la relation aux médias, la mutualisation, l'externalisation, et j'en passe. Nous travaillons, surtout, sur une vision prospective à dix ans, en tâchant de prendre en compte les évolutions à venir : rôle de l'Europe, développement du *big data*, des observations satellitaires, phénomènes extrêmes accrus. Nous prenons également en compte les évolutions à venir en interne, dont un nombre important de départs en retraite d'ici à 2025.

Quatre points sont ressortis de ces réflexions, qui constituent autant d'actes de foi.

Tout d'abord, continuer de miser sur notre recherche, dont la qualité ne doit pas baisser, ce qui passe par un maintien des effectifs de chercheurs. C'est la clé pour disposer de modèles numériques performants. Cela aidera à transformer le métier des hommes, en usant de l'automatisation pour les phénomènes simples, afin de réserver l'expertise aux phénomènes complexes touchant à des enjeux de sécurité ou économiques.

En deuxième lieu, nous devons continuer à être présents sur toute la chaîne, de la recherche au commerce. A la différence des Américains, dont les services météo s'en tiennent à fournir des bases de données, notre modèle de service public météorologique doit s'inspirer de celui des Anglais ou des Allemands : le sens de notre action ne saurait être complet que si l'on maintient le contact avec les bénéficiaires. Si l'on perd ce contact avec le grand public, la SNCF, les pompiers, les préfets, les collectivités locales, EDF, les assurances... on ne sait plus piloter, en amont, la recherche et la production. Cela doit nous porter à renforcer nos éléments de différenciation avec les services privés, qui se contentent de mettre en images des données brutes, et nous pousser à explorer les champs de force sur lesquels nous sommes irremplaçables, comme le climat.

En troisième lieu, nous partons du principe que l'organisation n'est pas figée, et qu'il est bon de croiser l'organisation territoriale avec une organisation thématique, par des professionnalisations autour des routes, de l'aérien, de l'énergie, des médias, de l'eau... Nous souhaitons également gagner en agilité dans nos développements. De petites *start-up* savent beaucoup mieux que nous mettre au goût du jour leur site internet, au regard de quoi notre service peut parfois apparaître vieillot. Nous devons être plus réactifs en ce domaine. Vient enfin la mutualisation, pour améliorer notre efficience. Des lourdeurs subsistent, sur lesquelles il nous faut travailler, à rythme adéquat. Bref, les évolutions organisationnelles, comme je l'ai dit aux syndicats, restent sur le haut de la pile des questions à traiter collectivement dans cette maison.

Le dernier acte de foi, enfin, concerne l'ouverture et les partenariats. Météo-France reste un isolat, insuffisamment connecté. Des industriels comme les constructeurs automobiles ou Airbus, des services comme Google, disposent, *via* des systèmes de capteurs, de données colossales qui permettent de renouveler la façon d'observer la situation météorologique. Il faut s'efforcer de nouer des partenariats, y compris avec des *start-up*, avec lesquelles l'établissement public que nous sommes reste souvent trop frileux.

Recherche, présence sur l'ensemble de la chaîne, organisation interne, partenariats, tels sont donc les grands axes sur lesquels nous entendons avancer, et qui doivent trouver leur traduction dans le COP 2017-2022 à venir. Ces évolutions, qui touchent à la culture des personnels, demandent du temps et un soutien de l'État, pour une vision partagée et des moyens d'accompagnement. Météo-France est une pépite française, ne la gâchons pas.

M. Hervé Maurey, président. – Nous comprenons que vous vous engagez à y veiller.

M. Jean-Jacques Filleul. – Merci de cette information fournie et passionnante. J'en retiens que l'établissement public Météo-France connaît des mutations multiples, que des difficultés demeurent mais que ses services sont reconnus, ainsi qu'en témoigne sa notoriété. Cela est rassurant, même si les contraintes budgétaires sont réelles – elles sont la marque de notre époque.

Quelle est la part de Météo-France dans les sites de météo que l'on trouve sur internet ? Je ne vous cache pas que les agriculteurs de mon département, l'Indre-et-Loire, me disent qu'ils préfèrent le site Pleinchamp.com, plus précis que celui de Météo-France. Quelle part avez-vous aux informations qu'il fournit ?

Autre question, quelle part avez-vous dans les expériences spatiales, qui intègrent sans nul doute des problématiques qui sont les vôtres, en particulier en matière de recherche et d'observation ?

M. Ronan Dantec. – Les services liés au changement climatique ne peuvent-ils être source de nouvelles recettes ? De fait, on voit des demandes nouvelles émaner des territoires.

La France a annoncé, lors de la Conférence de Sendai, un système d'alerte destiné à aider les pays mal pourvus en outils de prévision à anticiper les risques. Météo-France sera-t-il sollicité sur ce dossier, et de nouvelles recettes ne peuvent-elles, là aussi, en être attendues ?

M. Rémy Pointereau. – Merci de votre présentation détaillée. J'ai bien compris que vous êtes, financièrement, à l'os. Il faudra pourtant améliorer la fiabilité des performances de long terme. Autant à cinq jours, vos prévisions sont fiables – hormis en matière de pluviométrie, où vous avez encore des progrès à faire... –, autant le besoin se fait encore sentir de prévisions à un an, que les entreprises et les agriculteurs réclament, car ils ont besoin de connaître les grandes tendances. Votre filiale Predict Services travaille-t-elle sur ce sujet ? Autre question : vos prévisions au service de la défense sont-elles plus fines que celles que vous livrez au commun des mortels ?

Mme Annick Billon. – Un plan de réorganisation territoriale a été mis en œuvre en 2012, qui implique la fermeture de 53 centres, avez-vous dit. Y a-t-il des risques pour la transmission des compétences ?

Les enjeux climatiques sont une préoccupation pour nous tous. Quels sont les partenariats nouveaux que Météo-France pourrait développer pour faire évoluer les pratiques au quotidien ?

Les phénomènes extrêmes semblent en augmentation et deviennent de plus en plus violents. Je pense à la tempête Xynthia, qui a frappé de plein fouet la Vendée, dont je suis sénatrice. Quels outils pouvez-vous mettre en place pour faire face à ces phénomènes récurrents ?

Mme Évelyne Didier. – Merci de votre exposé très précis. Première question : combien d'emplois en moins, *in fine*, à Météo-France ?

Dans la mise à disposition des données, y a-t-il des clients gratuits et des clients payants et si oui, lesquels ?

Ce qui m'amène à la question suivante : avez-vous eu à faire face à des procès pour mauvaise information ?

Entretenez-vous des liens avec les autres pays européens ?

M. Michel Raison. – Météo-France, dont vous avez rappelé qu'il est notre patrimoine commun, est en danger. Un taux de non remplacement de huit départs sur dix, c'est du jamais vu ! Or, ce patrimoine commun est d'une utilité indiscutable en matière de sécurité civile. Votre premier client étant l'État, il est normal qu'il rémunère justement le service qu'il demande à Météo-France.

Vous avez cité les principales professions qui bénéficient de vos services, parmi lesquelles l'aéronautique, mais il en est une multitude d'autres, qui ont bénéficié des progrès considérables réalisés depuis vingt ans. Je pense notamment à l'agriculture. Il existe déjà une redevance : ne pourrait-on imaginer que les secteurs bénéficiaires acquittent aussi leur écot ?

On oublie souvent, à côté de l'aéronautique civile, l'aéronautique militaire. Existe-t-il encore des doublons entre les services de Météo-France et ceux des bases aériennes ?

M. Hervé Maurey, président. – Celle de Luxeuil-les-Bains, par exemple ?

M. Jérôme Bignon. – Merci de la qualité de vos informations.

L'outre-mer français, qui ouvre sur tous les océans, offre-t-il des avantages stratégiques ? J'imagine qu'un centre situé dans le Pacifique peut ainsi travailler sur le phénomène El Niño. J'imagine aussi que la station météo des Kerguelen, que j'ai visitée, offre bien des intérêts.

En matière de météo, on parle beaucoup de l'atmosphère, mais on évoque moins souvent l'océan et la courantologie. Pouvez-vous nous dire quelques mots des recherches sur ce sujet ?

Dans les travaux que vous menez, une part est mutualisée : elle intéresse tout le monde, et vous la mettez au service de tous. Cette part recule-t-elle du fait de la progression de la part spécialisée de vos travaux ?

M. Pierre Médevielle. – Vous avez fait part l'an dernier au rapporteur pour avis de la mission « Météo » que je suis, de vos inquiétudes quant à la concurrence, notamment des Britanniques, qui se sont dotés d'un supercalculateur, à un coût représentant le tiers de votre budget annuel. Vos prévisions pessimistes se sont-elles avérées ?

M. Jean-François Longeot. – Vous entendez miser sur la recherche, avez-vous dit. C'est essentiel, mais vu la réduction drastique de vos personnels – un taux de non remplacement de huit départs sur dix ! – ne risque-t-on pas de devenir dépendants, pour notre information météorologique, des autres pays ?

M. Hervé Maurey, président. – Vous avez insisté sur l'environnement contraint qui est le vôtre – effectifs, budget, concurrence. Je crains que ce ne soit une donnée avec laquelle vous aurez obligation de faire, comme vous le disiez il y a deux ans. Malgré toutes ces difficultés, vous sentez-vous prêt à poursuivre, et à faire évoluer l'entreprise dans un sens positif ? Car c'est bien là l'objet de cette audition, ne l'oublions pas.

M. Jean-Marc Lacave. – La part d'audience du site Météo-France atteint 40 % à 45 %, celle du site mobiles environ 20 %, à égalité avec la Chaîne Météo.com, ce qui nous classe, sur l'ensemble, en première position.

Les agriculteurs ne sont pas seuls à utiliser des sites plus spécialisés. C'est aussi le cas des wind surfeurs ou des plaisanciers côtiers. C'est une de mes frustrations. Nous avons sorti, cet été, un site Smartphone pour les sports de glisse de meilleure qualité qu'auparavant et notre ambition est de créer, en 2016, son équivalent pour la montagne et le côtier. Notre projet est de développer, à côté d'un site généraliste moderne, des sites spécialisés par secteur géographique.

Pour les agriculteurs, nous proposons toujours le kiosque 3250. La voie de l'appel téléphonique peut paraître un peu vieillotte, mais cela ne marche pourtant pas mal puisque notre recette est de l'ordre de 5 à 6 millions. Ce ne sera pas éternel, surtout avec la mise à disposition de données, qui va aiguïser la concurrence, mais cela témoigne d'une confiance du monde rural à notre égard.

Des initiatives telles que celle évoquée à la conférence de Sendai, La France faisant bénéficier les pays les plus exposés aux risques de son savoir-faire, peuvent-elles être source de nouvelles recettes ? Nous sommes très motivés par le sujet et notre filiale, Météo-France International, à l'aube de la Cop 21, ne manque pas de rappeler que nous pouvons apporter l'ingénierie nécessaire aux systèmes d'alerte, qui permettent d'épargner des vies. J'espère que la Cop 21 sera l'occasion pour la France de faire savoir que ses services publics sont à disposition de la planète pour équiper les pays qui en ont le plus besoin. Les projets de ce type prennent du temps, ils doivent être négociés avec des bailleurs de fonds et ne résoudront donc pas nos problèmes financiers de court terme, mais ils ouvrent une perspective à moyen et long terme.

Le monde agricole n'est pas seul à désirer des prévisions à l'année. Mais cela reste encore une colle scientifique. Les Anglais, qui s'y sont risqués il fut un temps en annonçant « l'année des barbecues », s'y sont cassés le nez : il fit cette année-là un temps épouvantable. Nous sommes dans des pays tempérés où le signal n'est pas assez significatif pour prédire des variations. Tout le monde est penché sur ce domaine de recherche dit des « services saisonniers », dans lequel l'Europe met de l'argent. On saura d'autant mieux le faire que l'on aura des calculateurs plus puissants, des mailles fines et une meilleure compréhension de ce qui se passe réellement. Car dans les faits, tout reste très compliqué. Songez qu'il suffit d'un feu de forêt aux États-Unis pour que les aérosols diffusés dans l'atmosphère modifient les radiations solaires. Dans les prévisions à trois mois ou un an, il y a ainsi une multitude de phénomènes à prendre en compte. Le réfléchissement dépend, par exemple, du rythme de la fonte des glaces, et tout à l'avenant. Il reste que c'est un sujet de recherche majeur à l'échelle européenne.

Les prévisions de défense, qui font partie de nos missions institutionnelles, sont focalisées sur les terrains d'opération et répondent à des codifications très précises ainsi qu'à de fortes conditions de confidentialité. Ce service fonctionne à la satisfaction des militaires, que nous formons d'ailleurs dans notre école de la Météo pour en faire des interlocuteurs avertis, capables d'exploiter les informations que nous leur livrons.

L'école de Météo de Toulouse joue un rôle majeur dans la transmission des compétences. Le départ attendu de 1 400 personnes à la retraite dans les années à venir est un vrai sujet de préoccupation. Il s'agit pour nous de préserver nos capacités en ingénieurs et en techniciens. Le centre de Toulouse, école d'excellence, est une fierté nationale, unique en son genre sur les questions atmosphériques.

De nouveaux outils face à des phénomènes devenus plus violents ? Je vous invite à consulter une rubrique nouvelle de notre site, « ClimatHD » qui donne, par région administrative, une information sur le climat passé assortie de projections. Il m'intéresserait de savoir si cette information est pour vous pertinente.

Nous avons perdu 400 emplois en sept ans. Cette année, 85 sont concernés, auxquels s'ajoutent 100 départs à la retraite. C'est ainsi que l'on ne remplacera pas plus de

huit personnes sur dix. Le ratio a été le même l'an dernier, il sera de sept sur dix l'an prochain. Ces départs se sentent dans le réseau territorial, et rendent la tâche difficile.

Nos données sont presque toutes délivrées gratuitement. Elles le seront toutes demain. D'où la question du coût de la mise à disposition : il devrait être, à mon sens, assumé par le client.

Le seul procès que nous ayons eu à subir remonte à quelques années, où un concurrent nous a attaqués au motif que nos prix, dans l'activité commerciale, bénéficiaient de l'aide publique. L'Autorité de la concurrence s'en est émue, y a regardé de près et nous a demandé de fournir annuellement des informations détaillées sur nos coûts, ce qui prémunit, depuis, contre toute distorsion.

Nous avons de nombreux liens avec les autres pays européens, comme je l'ai indiqué. Notre modèle à maille fine, dit à aire limitée, est utilisé dans 19 pays européens, avec lesquels nous codéveloppons ses évolutions.

Il n'existe pas de doublons entre aéronautique civile et militaire. Ce qui m'amène à la question de la part respective des données mutualisées et des données spécialisées. Celle des premières, de fait, se réduit en proportion, à mesure que nous développons des applications spécialisées, dont bien des secteurs sont, comme je l'ai dit, demandeurs. Nous avons ainsi 1 000 extranets dédiés à des clients spécifiques, alimentés par des données pour eux pertinentes.

On ne peut faire de météorologie sans parler d'océan. Notre filiale Mercator lui est dédiée. Tout ce qui concerne les températures, l'acidité, la courantologie, fait partie des données météorologiques de base. Et nous produisons des prévisions sur la houle côtière. Entre le fluide gazeux, qu'est l'atmosphère, et le fluide liquide que, sont les océans, les interactions sont constantes et la bonne compréhension des questions climatiques est liée à celle de ces interférences.

L'outre-mer français constitue un avantage indiscutable. Nous y jouons un rôle élargi. Ainsi, à La Réunion, nous assurons une surveillance cyclonique pour toute la partie sud-est de l'Océan indien. Aux Antilles, aux Kerguelen, en Nouvelle Calédonie et en Polynésie, nos outils sont mis au service d'une communauté qui dépasse très largement la seule communauté française.

Les Britanniques se sont en effet dotés d'un supercalculateur. Dans une étude parue en mars dernier, ils estiment le bénéfice économique des services météo à 1 milliard de livres par an, du fait des vies humaines et des dommages aux biens qu'ils permettent d'épargner. C'est ainsi que le Gouvernement britannique a été convaincu d'investir. De fait, pour la sécurité civile, l'industrie, l'aéronautique, mais aussi les assurances, le bénéfice est incontestable. Voyez l'épisode des inondations à Lourdes : notre filiale Predict avait recommandé à la mairie de Lourdes de faire sortir les voitures des parkings publics : les assurances en sont sorties gagnantes, puisque pas un seul véhicule n'a été emporté.

Je suis parvenu, jusqu'à présent, malgré le non remplacement de huit départs sur dix, à sanctuariser la recherche, qui fait partie de nos objectifs stratégiques. Ai-je envie de poursuivre dans mes fonctions ? Bien sûr ! Cela suppose de s'atteler à défendre, auprès des personnels comme auprès de notre tutelle, un projet innovant. Nous ne pouvons-nous contenter de poursuivre sur notre lancée. Il faudra innover en matière d'organisation, réserver

l'expertise humaine aux phénomènes extrêmes. Mais il y a encore des mots tabous. Quand on parle de pousser l'automatisation, cela hérisse le poil des agents. De même lorsque l'on parle d'introduire un peu de souplesse dans le travail posté, *via* un système d'astreinte. J'ai ainsi en tête certaines initiatives sur lesquelles je sais qu'il me sera difficile de convaincre, ce qui ne m'empêche pas d'y tenir.

M. Jacques Cornano. – Je regrette que votre modèle permettant de prévoir le changement climatique ne concerne que l'hexagone et la Corse.

M. Jean-Marc Lacave. – Il va être étendu à l'outre-mer.

M. Jean-Jacques Filleul. – Vous n'avez rien dit de votre participation aux expériences spatiales.

M. Jean-Marc Lacave. – Nous sommes membres d'Eumetsat, l'organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques, à laquelle la France apporte chaque année une importante contribution. Ce programme est la clé de l'avenir, il a révolutionné notre système d'observation. Nous travaillons également de près avec Airbus et l'Agence spatiale européenne pour que les outils placés sur les satellites deviennent capables d'observer en deçà des hautes couches de l'atmosphère, jusqu'au sol.

M. Hervé Maurey, président. – Il me reste à vous remercier.

M. Jean-Marc Lacave est raccompagné, puis la commission procède au vote sur sa candidature aux fonctions de président-directeur général de Météo France, en application de l'article 13 de la Constitution.

M. Hervé Maurey, président. – Voici le résultat du scrutin :

- nombre de votants : 25
- blancs ou nuls : 2
- suffrages exprimés : 23
- pour : 23
- contre : 0.

Projet de loi de finances pour 2016 - Nomination des rapporteurs pour avis

La commission procède à la nomination de ses rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2016. Sont ainsi désignés :

Pour la mission « Politique des territoires », M. Rémy Pointereau.

Pour la mission « Écologie, développement et mobilités durables » :

– Transports routiers, M. Jean-Yves Roux ;

– Transports ferroviaires et fluviaux, M. Louis Nègre ;

– *Transports aériens, Mme Nicole Bonnefoy ;*

– *Transports maritimes, M. Charles Revet ;*

– *Prévention des risques – Météorologie, M. Pierre Médevielle ;*

– *Biodiversité – Transition énergétique, M. Jérôme Bignon.*

Pour la mission « Recherche et enseignement supérieur » :

– *Recherche en matière de développement durable, Mme Odette Herviaux.*

Missions d'information - Nomination de rapporteurs

M. Hervé Maurey, président. – Nous avons approuvé il y a quelques mois la préparation de deux rapports d'information, l'un sur l'aménagement aéroportuaire du territoire, l'autre sur l'application de la loi sur l'eau. Nous avons initialement envisagé la désignation de binômes, composés d'un parlementaire de la majorité et d'un parlementaire de l'opposition. Sur la proposition, qui me paraît pleinement fondée, du groupe socialiste, il a été décidé de mettre fin à cette pratique, parfois complexe à mettre en œuvre.

M. Cyril Pellevat est nommé rapporteur de la mission d'information sur l'aménagement aéroportuaire du territoire.

M. Rémy Pointereau est nommé rapporteur de la mission d'information relative à l'application de la loi sur l'eau.

Questions diverses

M. Hervé Maurey, président. – Je vous informe que deux déplacements pourraient avoir lieu d'ici à la fin de l'année. Le premier, sur proposition de Jérôme Bignon, aura lieu le 13 novembre, en Alsace.

M. Jérôme Bignon. – Dans le projet de loi relatif à la biodiversité, dont je suis le rapporteur, le Gouvernement a prévu la création de zones de protection écologiques, qui pourraient être mises en œuvre pour la protection du grand hamster d'Alsace. En commission, j'ai fait valoir que son adoption poserait localement de gros problèmes d'application et plaidé, en contrepartie de sa suppression, pour que des discussions aient lieu sur le terrain avec les agriculteurs, car outre que nous sommes tenus par nos obligations européennes, la disparition du grand hamster d'Alsace serait une perte irréparable. Tel est l'objet de ce déplacement.

M. Hervé Maurey, président. – Un deuxième déplacement pourrait être envisagé en Corse, autour de la problématique de la gestion des déchets. C'est une proposition qui avait été avancée dans le cadre de l'examen en nouvelle lecture du projet de loi de transition énergétique. Le Gouvernement voulait introduire un dispositif en la matière par la voie d'un amendement que nous lui avons demandé de retirer, ne le jugeant pas conforme à la procédure dite de l'entonnoir. La ministre nous a depuis transmis un certain nombre de documents et nous engage à nous rendre sur place, comme nous l'avions prévu.

Autre information, qui touche à l'actualité : nous prévoyons d'organiser prochainement une table ronde sur le diesel avec l'ensemble des parties concernées.

Dernier point, enfin. Le bureau de la commission s'est prononcé ce matin, sur ma proposition, pour que nous nous orientions vers une méthode de travail « zéro papier ». L'usage de nos tablettes, équipées d'un logiciel permettant des annotations épargnerait l'impression de volumineuses liasses d'amendements. C'est une pratique qui prévaut déjà dans beaucoup de départements. Gérard Miquel, qui l'a mise en place dans le Lot il y a déjà plusieurs années ne me démentira pas. Il faut ouvrir la voie, et c'est à notre commission plus qu'à toute autre de le faire.

La réunion est levée à 11 h 05.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 9 septembre 2015****–Présidence de Mme Michèle André, présidente –****Auditions pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les enjeux et les leviers de la maîtrise de la masse salariale de l'État – Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes***La réunion est ouverte à 10 h 05*

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission procède à deux auditions pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les enjeux et les leviers de la maîtrise de la masse salariale de l'État.

Mme Michèle André, présidente. – Cette audition est ouverte à la presse et retransmise sur le site internet du Sénat. Notre commission a demandé à la Cour des comptes, en décembre 2014, en application du paragraphe 2 de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), d'effectuer une enquête sur les enjeux et les leviers de la maîtrise de la masse salariale de l'État.

En 2014, celle-ci s'élevait à 121 milliards d'euros, soit 40 % des dépenses du budget général, et à 278 milliards d'euros pour l'ensemble des administrations publiques. Il ne peut y avoir de maîtrise des dépenses publiques sans maîtrise de la masse salariale. Dès 2012, le Gouvernement la considérait comme l'un des axes prioritaires de sa politique de finances publiques. L'actuelle loi de programmation des finances publiques prévoit une augmentation inférieure à l'inflation au cours de la période 2014-2017. Lors du débat d'orientation des finances publiques de juillet dernier, le Gouvernement a confirmé que la maîtrise de la masse salariale de l'État serait poursuivie en 2016, « en tenant compte des créations d'emplois pour la lutte contre le terrorisme et de la révision de la trajectoires d'effectifs de la Défense lors de l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM) ».

Cela n'interdit pas d'identifier des secteurs prioritaires de recrutement – l'éducation, la justice, la sécurité et l'emploi – et une gestion active des ressources humaines, comme en témoigne le projet de revalorisation des grilles.

Nous entendrons la présentation de l'enquête par le Premier président de la Cour des comptes et la réaction des principales administrations concernées – la direction générale de la fonction publique et la direction du budget – à l'occasion d'auditions distinctes, contrairement à nos habitudes. Je vous demanderai votre accord pour publier cette enquête.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Nous avons réalisé cette enquête après avoir défini son périmètre avec vous, Madame la Présidente et Monsieur le rapporteur général. Ce rapport s'inscrit dans la continuité de nos travaux, après un rapport sollicité par la commission des finances de l'Assemblée nationale en 2010 sur les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État. La Cour des comptes a déjà examiné les risques qui pèsent sur les objectifs d'évolution de la masse salariale fixés par

le Parlement. Dans plusieurs rapports successifs sur la situation et les perspectives des finances publiques, notamment celui de juin 2014, elle s'est aussi intéressée aux leviers susceptibles de contribuer à les respecter.

Le présent rapport actualise et complète les constats et les analyses précédents. Il étend le champ des travaux, auparavant centrés sur la gestion budgétaire, à la gestion des ressources humaines.

Trois constats : la masse salariale constitue un enjeu majeur pour la maîtrise des finances publiques, compte tenu de son importance et de son évolution ; cet objectif de maîtrise est à concilier avec une gestion des ressources humaines plus adaptée à un État et à un service public modernes ; pour respecter les objectifs des pouvoirs publics, plusieurs leviers existent. Nous en avons identifié neuf principaux, mais c'est à vous qu'il revient d'arbitrer.

Le rapport est centré sur l'État, mais étend parfois ses analyses aux trois fonctions publiques – les mêmes leviers sont applicables à toutes les administrations publiques. Dans le contexte durablement tendu de nos finances publiques, la masse salariale est un enjeu de première importance et représente près du quart de la dépense publique et 13 % de la richesse nationale. Les administrations publiques employeurs rémunèrent près de six millions d'agents. Ce poids est le plus important des pays de l'OCDE après les pays scandinaves. La masse salariale de l'État représente 40 % du budget général, soit 121 milliards d'euros en 2014 dont 81 milliards d'euros au titre des rémunérations. Depuis dix ans, la masse salariale du secteur public a augmenté à un rythme proche de celle du secteur privé et de la richesse nationale, autour de 2,5 points par an en moyenne, la croissance plus dynamique des effectifs dans le secteur public étant compensée par une augmentation des rémunérations plus modérée. La tendance moyenne masque des évolutions différenciées, la croissance de la masse salariale de l'État – autour de 1 % par an – a été davantage contenue que celle des collectivités territoriales – plus de 4 % – et que celle des opérateurs – plus de 6,5 %. Cela est dû à une augmentation beaucoup plus rapide des effectifs, au-delà des transferts de personnel de l'État.

Le profil particulier de la masse salariale de l'État reflète les politiques menées depuis plusieurs années. La baisse des dépenses du titre 2 hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » constatée depuis 2007 est due aux transferts de personnel aux collectivités territoriales et aux opérateurs – notamment les universités. À périmètre constant, l'État a ralenti l'augmentation de sa masse salariale jusqu'à la stabiliser depuis 2011, avec la révision générale des politiques publiques (RGPP) et le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux entre 2008 et 2012, le gel du point d'indice depuis 2010 et la réduction des enveloppes catégorielles depuis 2013. Si une partie de ces efforts se répercute aussi sur les autres fonctions publiques, ils sont insuffisants pour contenir la masse salariale publique, dont l'État ne représente que la moitié.

Les pouvoirs publics doivent concilier respect de la programmation budgétaire pluriannuelle et gestion dynamique des ressources humaines. La programmation 2014-2019 repose sur des objectifs ambitieux de maîtrise de la masse salariale, à 1,1 % en moyenne pour l'ensemble des administrations publiques. Pour l'État, la progression des dépenses de titre 2 hors CAS « Pensions » est limitée à 1 % sur trois ans dans le budget triennal 2015-2017, soit en moyenne 250 millions d'euros par an.

Or une augmentation beaucoup plus importante est à prévoir, en raison de facteurs comme la dynamique spontanée des rémunérations avec l'avancement de carrière des agents. En tenant compte des mesures annoncées – gel du point d'indice, stabilité des effectifs, diminution des enveloppes catégorielles – la croissance de la masse salariale s'élèverait à 700 millions d'euros par an. Il faudra trouver 450 millions d'euros d'économies supplémentaires pour atteindre l'objectif, et plus encore en 2016 et en 2017. En effet, la loi de finances initiale pour 2015 prévoyait déjà une augmentation de 400 millions d'euros et cette prévision devrait être dépassée en exécution en raison des arbitrages récents sur les effectifs du ministère de la défense. L'actualisation de la loi de programmation militaire aura des conséquences importantes sur l'évolution prévisible de la masse salariale de l'État, sauf à revenir sur les créations de postes dans les autres ministères prioritaires. L'objectif d'une stabilisation du plafond global des autorisations d'emplois jusqu'à 2017 n'est d'ores et déjà plus tenable.

Le projet de loi de finances pour 2016 devrait s'écarter de l'objectif de stabilisation des effectifs, avec une augmentation de 8 300 équivalents temps-plein (ETP). Les efforts supplémentaires demandés aux ministères non prioritaires ne seront pas suffisants pour compenser cette évolution.

Enfin, la réalisation d'autres économies programmées dans le budget triennal paraît incertaine. Alors que la baisse des heures supplémentaires au sein de l'éducation nationale était censée accompagner la hausse des effectifs, cette prévision ne s'est pas vérifiée en 2013 et 2014. Le coût des opérations militaires extérieures ne devrait pas diminuer non plus. Pour compenser ces risques, il ne suffit pas de restreindre davantage les enveloppes catégorielles, et il importe de conserver une marge de manœuvre pour financer l'accompagnement de certaines réformes de modernisation de l'administration et d'harmonisation des régimes indemnitaires. Les risques de dépassement en exécution se sont réalisés depuis 2009, du fait notamment des difficultés propres au ministère de la défense - sous-budgétisation des opérations extérieures, problèmes du logiciel Louvois... Si le contrôle de l'exécution et les outils de pilotage ont été renforcés, ils restent insuffisants. Il serait judicieux de prévoir systématiquement des marges de précaution.

L'État employeur doit également s'interroger sur ses pratiques de gestion des emplois et des compétences. Le déroulement des carrières de la fonction publique ne correspond plus aux besoins. Les grilles salariales ont perdu de leur sens, resserrées par l'augmentation du minimum de traitement. Elles prévoient parfois des carrières courtes qui ne tiennent pas compte du recul progressif de l'âge effectif de départ en retraite. Les avancements automatiques à l'ancienneté priment encore sur la reconnaissance de la performance, rendant les parcours professionnels peu incitatifs. Ce constat a été fait conjointement par le Gouvernement et par les organisations syndicales lors de la négociation sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations. Les discussions ont débouché en juillet dernier sur un protocole d'accord pour rénover les grilles. Les primes et indemnités ont pris une importance croissante dans la rémunération, par empilement de dispositifs hétérogènes, parfois inéquitables. Les disparités entre corps et ministères, le libre choix des affectations conduisent à des carrières trop peu mobiles ; et trop souvent les agents les moins expérimentés sont affectés dans les fonctions et territoires les plus difficiles. La nécessaire restructuration des administrations, pour renforcer l'efficacité du service public, augmentera les besoins de mobilité et de formation des agents.

Tout cela aura un coût. La réforme des grilles conduit à court terme à reclasser les agents à des niveaux indiciaires équivalents ou plus élevés et à revaloriser les progressions de

carrière : les nouvelles grilles proposées dans la négociation coûteront 2,5 milliards d'euros pour la fonction publique d'État, et monteront progressivement en charge entre 2017 et 2020 pour atteindre 4,5 milliards d'euros pour l'ensemble de la fonction publique. Les mesures d'économies annoncées en contrepartie dans le protocole d'accord seront insuffisantes. En outre, l'harmonisation des régimes indemnitaires se fait quasi-systématiquement par alignement sur le régime le plus favorable. Ainsi le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique d'État (RIFSEEP) ne pourra déboucher sur un régime indemnitaire commun qu'en débloquant des enveloppes pour financer la convergence des corps et des ministères. Enfin, il faudra accompagner financièrement les agents pour restructurer les services et réaliser les mobilités fonctionnelles et géographiques. Ce sera le cas prochainement avec la fusion des régions et la nouvelle répartition des compétences.

Les pouvoirs publics disposent de plusieurs leviers pour définir une politique de ressources humaines équilibrée et soutenable. La structure des rémunérations, de plus en plus complexe, ne répond plus forcément aux objectifs initiaux. Une maîtrise renforcée de l'évolution des effectifs restaurerait des marges en termes de politique salariale et la modulation de la durée effective du travail pourrait accompagner les restructurations des administrations tout en maintenant la qualité du service rendu. Au sein de cette « boîte à outils », la Cour des comptes a identifié neuf leviers principaux, qui ne sont pas des recommandations : au Gouvernement et à vous, parlementaires, de choisir la combinaison, notre mission étant de contribuer à la réflexion sur les moyens de concilier les contraintes budgétaires avec une gestion plus attractive des carrières publiques.

La maîtrise de la masse salariale depuis 2010 a surtout reposé, en ce qui concerne la part indiciaire, sur le gel du point d'indice, mais les économies à en attendre se réduisent. En effet, l'alignement du traitement le moins élevé sur le SMIC pèse de manière croissante ; et la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA), versée sous forme d'une prime aux agents dont le traitement indiciaire a augmenté moins vite que les prix, croît également. Un dégel du point d'indice coûterait 2 milliards d'euros pour l'ensemble de la fonction publique pour une augmentation de 1 %. Afin d'en maîtriser le niveau, la désindexation sur la valeur du point de certaines primes et indemnités pourrait être opportune. Plusieurs mesures seraient susceptibles de limiter les dépenses liées à la revalorisation du minimum de traitement et à la GIPA ; leur mode de calcul pourrait être révisé. Actuellement calculés exclusivement sur le traitement indiciaire, ils ne prennent pas en considération l'évolution des primes et des indemnités, dynamiques ces dernières années. Ainsi, certains agents bénéficient de ces dispositifs alors même que leur rémunération globale est sensiblement supérieure au SMIC ou que leur pouvoir d'achat a été préservé.

De nombreuses études convergent en faveur d'une rénovation des primes et des indemnités transversales qui ne répondent plus à leurs objectifs originels, comme l'indemnité de résidence qui ne compense pas le différentiel effectif de coût de la vie entre les territoires, et qui pourrait être globalement revue et recentrée sur l'Île-de-France, où le coût de la vie est plus élevé qu'ailleurs. Cela concerne aussi le supplément familial de traitement, hérité d'une époque antérieure à la Sécurité sociale, même si la forfaitisation, à l'étude, ne dégagerait pas d'économies. Quelle est sa pertinence alors qu'il est redondant avec la politique familiale de droit commun ?

Par ailleurs, dans son rapport public annuel de février 2015, la Cour des comptes a montré que les sur-rémunérations outre-mer étaient sans commune mesure avec le différentiel

de coût de la vie par rapport à la métropole et a recommandé de les revoir sensiblement à la baisse, afin d'éviter un phénomène inflationniste dans les territoires ultramarins.

Si les déroulements de carrières devaient être ralentis dans le cadre de la refonte des grilles et les promotions davantage contingentées, le glissement vieillesse-technicité (GVT) s'en trouverait mécaniquement diminué. Toutefois, les mesures inscrites dans le protocole d'accord soumis aux organisations syndicales ne permettront qu'un ralentissement limité et à long terme. À plus court terme, les outils de gestion des avancements individuels de carrière pourraient être utilisés de manière plus rigoureuse. Les taux de promotion pourraient être revus à la baisse – ils ont augmenté ces dernières années, sans toujours de corrélation avec les aptitudes professionnelles... À l'approche de l'âge de la retraite, les promotions « coups de chapeau » sont devenues quasi automatiques dans certains ministères, alors qu'elles sont censées être réservées aux agents les plus méritants. Les réductions d'ancienneté et les avancements à l'ancienneté minimum sont parfois accordés à tous les agents d'un service ! Ces dispositifs pourraient être supprimés au bénéfice des nouveaux outils que sont la prime de fonction et de résultat (PFR) et le RIFSEEP.

Bien que des leviers existent du côté des rémunérations, la politique salariale est très contrainte par le gel du point et la baisse des enveloppes catégorielles. Le gel des effectifs desserrerait la contrainte qui pèse sur la politique salariale. Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans le cadre de la RGPP a réduit sensiblement les effectifs de fonctionnaires. Reprendre une norme identique permettrait une économie substantielle ; le non-remplacement d'un départ à la retraite sur quatre suffirait pour financer les économies nécessaires au respect de la loi de programmation.

Une nouvelle baisse des effectifs est indissociable d'une redéfinition du périmètre des missions de l'État et de la répartition des compétences entre les niveaux d'administrations. La Cour des comptes est réticente face aux mesures de compression uniforme de la dépense – le « rabot ». L'évolution des effectifs devrait reposer d'abord sur l'identification des gains potentiels de productivité, comme ceux liés à la transformation numérique des structures ou à la suppression des doublons, avant de cibler les services devant être restructurés, avec un accompagnement approprié. Jusqu'à présent, seul l'État a diminué globalement ses effectifs, alors que les autres administrations – opérateurs, collectivités territoriales et hôpitaux – s'inscrivaient dans une tendance inverse. L'effort devrait être équitablement partagé.

Une réflexion sur le temps de travail réel des agents serait également opportune. Le maintien de la qualité du service avec des ressources plus contraintes suppose des agents disponibles pendant la durée réglementaire. Or la réalité du temps de travail est très mal connue : le dernier rapport transversal date de 1999 et le bilan du passage aux 35 heures n'a jamais été fait. Compte tenu de la diversité des missions, les régimes de travail sont très hétérogènes, les durées moyennes de travail difficilement comparables et peu pertinentes. La mission confiée à Philippe Laurent par le Premier ministre apportera des éclaircissements bienvenus.

À ce stade, la Cour des comptes estime, à partir de l'enquête emploi de l'Insee, que les agents du secteur public travailleraient en moyenne une centaine d'heures de moins par an que ceux du secteur privé, en raison d'un plus grand nombre de jours de congés et de RTT. Seule la fonction publique territoriale aurait une durée moyenne inférieure à la durée légale, mais avec d'importantes disparités. Porter la durée effective du travail au niveau de la durée légale partout où elle lui est inférieure aurait un effet non négligeable.

D'autres mesures sur le temps de travail pourraient également être sources d'économies : renforcer la lutte contre les absences répétées et non justifiées, dont l'impact financier est important et qui grèvent la qualité de service ; réduire le coût des heures supplémentaires – essentiellement dans l'éducation nationale – par des réformes de structure pour mieux aligner les spécialités des enseignants sur les besoins des élèves et renforcer le contrôle des comptes épargne temps, mal suivis, pour limiter la dette sociale. Par ailleurs, certains régimes de temps partiel sont rémunérés au-delà du strict prorata (85,7 % au lieu de 80 % et 91,4 % au lieu de 90 %), sans justification et en décalage avec ce qui se passe dans le secteur privé. Quelle est la pertinence de cette sur-rémunération ?

L'enjeu de la masse salariale impose aux pouvoirs publics de faire des choix clairs dans les années à venir. Le rapport que vous avez demandé à la Cour des comptes présente plusieurs pistes reposant sur les leviers de la rémunération, des effectifs et de la durée de travail. C'est à vous, représentants du suffrage universel, qu'il revient d'actionner ces leviers, selon les priorités que vous aurez déterminées.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie le Premier président et les magistrats de la Cour des comptes pour ce travail. Les enjeux considérables ont été rappelés. La majorité du Sénat avait déjà adopté deux amendements au projet de loi de finances pour 2015 sur l'absentéisme – les trois jours de carence – et le ralentissement du GVT mais nous souhaitons aller plus loin.

La Cour des comptes nous donne une vision quasi exhaustive des enjeux relatifs à la fonction publique. Deux éléments sont à souligner : les écarts importants entre la durée théorique et la durée effective du temps de travail, avec un quart des effectifs des ministères au régime de droit commun, soit 500 000 ETP sur 1,9 million, un chiffre frappant ! Par ailleurs, il existe plus de 1 500 éléments de rémunération. Or comme pour les dérogations à la durée légale du travail, tous ne correspondent pas à des textes précis. Pouvez-vous nous citer des exemples d'irrégularités flagrantes ?

S'agissant de l'effort sur les effectifs, dispose-t-on d'éléments de comparaison internationale ? D'après la Cour des comptes, la France est le pays de l'Union européenne, voire de l'OCDE ayant le moins ralenti la croissance de ses effectifs. Quels leviers ces pays privilégient-ils – les effectifs, la rémunération, la réforme du statut de la fonction publique ou une redéfinition des missions de l'État et des collectivités ? Le Sénat pourrait tirer de ces exemples des amendements pour le futur projet de loi de finances, comme il l'a fait lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». – La mise en place de la LOLF répondait aussi à une volonté du Législateur de définir les métiers de l'État afin d'assouplir la gestion des ressources humaines. Peut-on diminuer davantage le nombre de statuts et de corps pour plus de polyvalence et de mobilité des agents, tout en sortant de la logique du « rabot », afin de faire des choix stratégiques et de reporter les effectifs d'un ministère à l'autre ?

Peut-on limiter davantage les emplois rémunérés et non affectés qui existent dans nos collectivités territoriales ou au sein de l'éducation nationale en raison de l'inadaptation des personnes concernées – en raison de problèmes de santé, par exemple – ou des besoins de la collectivité ?

Je suis très intéressé par le travail de parangonnage sur la performance dans les autres pays européens, y compris en Grèce, ce qui mérite d'être souligné. Quel serait le niveau optimum de rémunération de la performance ? Les arbitrages budgétaires et la gestion des ressources humaines de l'État en tiennent peu compte.

A-t-on suffisamment progressé sur la polyvalence de la formation des enseignants pour faciliter la réduction du nombre d'options et que les corps puissent davantage s'adapter aux besoins ?

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». – Le rapport souligne que les mesures relatives à la fonction publique d'État ont aussi des incidences sur la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. Par ailleurs, la quasi-stabilité de la masse salariale ne pèse-t-elle pas sur l'attractivité de la fonction publique, alors que le point d'indice est figé depuis 2010 ? Comment recruter des enseignants si leur rémunération est bloquée ?

Au-delà des statuts, les suppressions de postes concernent surtout les catégories C, tandis que des postes de cadres A sont créés ou qu'on requalifie des postes de catégorie C en catégorie B. Les agents de catégorie A sont-ils restés sur des services extérieurs ? A-t-on créé des postes en administration centrale ? A-t-on tiré toutes les conséquences des réformes, notamment pour réduire le poids des « gros ministères » ? Quels seront les impacts de la réforme de l'État et de la régionalisation sur la masse salariale ? Il faut accompagner les agents qui iront de Toulouse à Montpellier par exemple, avec des moyens financiers. Peut-être le rapport Laurent nous apportera-t-il des réponses plus larges, de même que le ministère de la fonction publique.

M. Didier Migaud. – On manque d'une vision exhaustive et transversale des écarts entre temps de travail légal et effectif, la mission de Philippe Laurent y pourvoira, je l'espère. La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes observent des pratiques qui s'écartent des 1 607 heures annuelles par an. L'ampleur de ce phénomène reste à déterminer. Ainsi, dans certaines collectivités territoriales, des accords antérieurs à ceux liés à la mise en place des 35 heures accordent plus de jours de congés que la règle de droit commun. Nous avons également constaté que le temps de travail des policiers est inférieur à celui des gendarmes, en raison de systèmes de récupération plus favorables. Par ailleurs, dans notre dernier rapport sur l'autonomie des universités, nous indiquions qu'une circulaire comptabilisait les jours fériés du personnel administratif comme des jours travaillés. De même, la prise en compte de la performance dans le régime indemnitaire est inégale selon les ministères, avec une grande diversité de primes, une prime forfaitaire pouvant varier de 20 % à 80 %. La Cour des comptes commence à les recenser.

Certains pays ont réformé structurellement leur fonction publique pour mieux maîtriser l'évolution de la masse salariale et organiser plus efficacement le service public. On imagine souvent que pour mieux répondre aux besoins, il faudrait augmenter les crédits. Mais il n'y a pas de lien automatique et évident entre l'augmentation des effectifs et l'amélioration du service public ! Il faut aussi tenir compte de l'organisation, du fonctionnement et de la répartition des moyens. Quand on isole un paramètre, les résultats ne sont toujours à la hauteur des attentes. Le Canada, dans les années 1990, a réduit ses effectifs de fonctionnaires de 16 % – ceux-ci ont augmenté ensuite lorsque sa situation économique s'est améliorée. La Finlande, le Royaume-Uni et la Suède ont engagé des réformes. Hormis l'Allemagne, dont la situation budgétaire s'écarte sensiblement de celle de la France, la France est le seul pays à avoir augmenté sa masse salariale publique en volume depuis 2010. Les autres pays, quelle

que soit leur sensibilité, ont réduit leur masse salariale publique, certains considérablement, comme les Pays-Bas, l'Italie, le Royaume-Uni, sans parler de l'Espagne, en jouant sur le non-remplacement des départs ou le réajustement des rémunérations.

Une éventuelle réduction des effectifs devrait être réalisée à partir de la réorganisation des missions et des compétences de l'État, des collectivités locales et de la Sécurité sociale. En revanche, la technique du « rabet », a des conséquences sur l'attractivité de la fonction publique, comme l'évoquait Thierry Carcenac. La rémunération – mais aussi l'organisation des services – contribue à l'attractivité. Lorsqu'on réduit à l'excès les moyens d'une administration, si celle-ci ne peut plus exercer correctement ses missions, l'attractivité de la fonction publique n'en est pas améliorée ! Le fonctionnement des services, la responsabilisation des gestionnaires publics importent aussi. On s'est beaucoup écarté de l'esprit de la LOLF, qui prônait la responsabilisation du gestionnaire public...

Les réformes de structure exigent une vision à moyen terme et à long terme pour en dégager l'intérêt. Pendant longtemps, la réduction des effectifs de l'État s'est accompagnée d'une augmentation sensible des effectifs des opérateurs. Les pouvoirs publics ont fini par imposer des limites. À quoi bon s'efforcer de maîtriser la masse salariale, si on laisse libre cours au contournement des dispositifs et des règles qui ont été fixées ? Le contrôle des opérateurs est essentiel.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes. – Le poids relatif des primes dans l'ensemble des rémunérations a augmenté de manière significative depuis que le point d'indice a été gelé. Nous n'avons constaté aucune amélioration notable quant aux écarts et aux disparités indemnitaires, et les critères de performance n'ont pas non plus été pris en compte. L'éparpillement pose des problèmes de gestion comme on a pu le constater lors de la mise en place de l'Opérateur national de paye (ONP), confronté au maquis foisonnant des primes de très petits montants. Les difficultés de Louvois ont montré qu'une simplification du dispositif s'imposait. Une régularisation avait déjà été opérée, au début des années 2000, qui s'est appliquée plus particulièrement au ministère des finances ; la mauvaise herbe repousse, ce qui implique que nous soyons vigilants.

Les emplois non affectés recouvrent des situations très différentes : agents en instance d'affectation, notamment dans l'éducation nationale, mobilité en cours, non-affectation due à une décision à venir de congé maladie de longue durée... La gestion diffère selon chaque ministère, et nous ne disposons pas d'analyse transversale. Quant à la fusion des corps, qui donne souvent lieu à un alignement sur le régime le plus favorable, elle nécessite que l'on trouve un équilibre pour éviter les surcoûts. Enfin, nous avons délibérément choisi de ne pas traiter des questions liées au statut des fonctionnaires.

M. Éric Doligé. – Je remercie le premier président de la Cour des comptes d'avoir clairement défini les enjeux et recadré la réflexion. Lorsque l'État décide de transférer des fonctionnaires, il choisit en général des agents de catégorie B ou C et garde ceux de catégorie A, de sorte que les collectivités sont contraintes d'embaucher à ce niveau dans des secteurs très techniques. En outre, l'État est son propre assureur pour les retraites, ce qui n'est pas le cas des collectivités. C'est un surplus de dépenses important qu'il aurait fallu prendre en compte. La fusion des régions et surtout les communautés de communes auront un coût considérable. Si le Parlement a un rôle décisionnaire, le Gouvernement conserve une responsabilité importante, notamment pour orienter les négociations avec le personnel des collectivités. S'agissant de la question des sur-rémunérations outre-mer, Serge Larcher et moi

avons travaillé sur ce sujet : les positions varient selon que l'on se trouve sur place ou à Paris... Ce coût pèse sur l'inflation locale.

Gardons-nous du « rabet » systématique, car certains emplois de l'État peuvent être « rentables ». Ainsi, il faudrait évaluer le surcoût des contrats mis en place par l'État sous forme d'emplois spécifiques. Enfin, les agences de l'État sont un « aspirateur » de personnel, dès lors qu'elles offrent des rémunérations plus intéressantes. Les collectivités voient ainsi partir tous leurs cadres de haut niveau.

Mme Fabienne Keller. – Nous sommes abreuvés de ces courbes éternelles qui montrent que l'État est plus exemplaire que les collectivités dans la maîtrise de ses effectifs. C'est oublier que si les collectivités ont été contraintes de recruter du personnel, durant cette longue période de transferts, c'est par exemple pour mettre en place des modes de garde supplémentaires (crèches, etc.) ou mettre en œuvre la réforme des rythmes scolaires. L'analyse macro-économique mériterait donc d'être affinée sur cette question. Par ailleurs, il me semble que la nécessité de rénover la gestion de la fonction publique pose en réalité un problème de management : comment donner une reconnaissance concrète aux agents qui se distinguent dans l'accomplissement de leur tâche, en s'y impliquant par leur créativité, par exemple ? Qu'il s'agisse de notation, d'administration, de projet de service, il faut réfléchir à ces réalités managériales de l'administration.

En matière de mobilité, je proposerai une quasi-fusion entre la fonction publique d'État, et les fonctions publiques hospitalière et territoriale. Il y a par exemple beaucoup d'ingénieurs dans la fonction publique d'État. Lors des transferts de personnel qui ont eu lieu, les cadres sont très largement restés au niveau de l'État, de sorte que les collectivités territoriales et la fonction publique hospitalière ont dû faire appel à des contractuels pour la construction d'hôpitaux ou pour le suivi de grands projets. Une mobilité théorique existe mais sans qu'il y ait de correspondance entre les plannings de recrutement ou les commissions administratives paritaires. En outre, quitter une administration pour y revenir ensuite est souvent sanctionné par la suite. Comment optimiser la valorisation des compétences des agents ? Comment assurer une transversalité des compétences favorable à l'attractivité ? Enfin, les ressources humaines s'inscrivent dans la durée. Un jeune fonctionnaire qui vient d'être recruté sera en poste 35 ou 40 ans, alors qu'un secrétaire général de ministère n'a une vision qu'à un ou deux ans et que les élus ont parfois des enjeux à plus court terme encore. Ne manque-t-il pas un lieu de pilotage et de prospective sur ces questions, à l'image de ce qui se fait pour le budget, par exemple ?

M. André Gattolin. – Il me semble que le périmètre de la masse salariale n'est pas forcément le meilleur critère pour évaluer l'efficacité de la gestion des ressources humaines d'un ministère. En début d'année, l'excellent rapport de la Cour des comptes sur les prestations de conseils hors informatique a montré que l'on externalisait de plus en plus de fonctions. Je suis toujours étonné du recours fréquent par les ministères aux agences de communication alors qu'ils disposent déjà de ressources dédiées en interne. On fait dans l'administration comme dans les entreprises où, pour plaire aux actionnaires, on diminue la masse salariale, tout en compensant par le recours à des prestataires extérieurs. Est-ce vraiment efficace ? Les difficultés de Louvois ont soulevé des interrogations sur la gestion informatique de l'État. La création d'un véritable service public dédié s'impose, comme aux États-Unis, à l'heure où la cyber sécurité est centrale pour garantir la protection de l'État et des citoyens. Par ailleurs, le principe théorique du non renouvellement des départs en retraite contribue au vieillissement de la pyramide démographique. On se prive ainsi des compétences nouvelles qu'auraient pu développer de plus jeunes agents, en informatique, par exemple.

Moins on renouvelle les équipes, plus la pyramide des âges est vieillissante, et plus les compétences se perdent. En définissant ce qui doit être mutualisé d'un ministère à l'autre, on éviterait des rafistolages sans efficacité.

M. Philippe Dallier. – Êtes-vous certain que le chiffre de 120,8 milliards annoncé pour l'État en 2014 est le bon ? Lors de nos travaux, nous avons entendu que toutes les dépenses de personnel n'apparaissent pas : on compte ainsi des milliers d'emplois « fantômes » au ministère de la justice, sans parler du recours à des prestataires extérieurs. Ce recours peut se justifier dans une durée limitée, mais pas de manière indéfinie. On entend souvent que les collectivités territoriales sont peu vertueuses. Il faudrait rappeler que la réforme des rythmes scolaires a entraîné un milliard d'euros de dépenses de personnel, ou que les revalorisations des personnels de catégorie C ont été décidées par l'État, ces deux dernières années. Cependant, comment éviter la concurrence acharnée qui existe entre collectivités locales en matière de rémunération ? En Seine-Saint-Denis, j'ai pu constater de véritables « acrobaties » sur les fiches de paie de certains candidats au recrutement, contractuels et fonctionnaires confondus : astreintes, heures supplémentaires, parfois primes qui n'existent pas... L'État devrait mettre fin à ces dérapages.

M. Georges Patient. – Vous donnez l'impression qu'en outre-mer, on baigne dans un océan de félicité et de prodigalité. Avez-vous des éléments précis pour déterminer le différentiel du coût de la vie ? D'après l'Insee, le salaire moyen des fonctionnaires outre-mer ne dépasse que de 18 % celui des fonctionnaires de métropole.

M. Michel Bouvard. – Tout de même !

M. Marc Laménie. – Localement, on constate un phénomène d'absentéisme dans l'éducation nationale, dans les brigades de gendarmerie ou dans certaines administrations. L'hétérogénéité des primes pose également problème. Un maire qui souhaiterait accorder une prime à un modeste employé communal – un agent d'entretien, par exemple – se heurtera à une lourdeur technocratique disproportionnée par rapport à la faiblesse des montants en jeu.

Mme Marie-France Beauvils. – En matière d'attractivité, on connaît des situations délicates dans l'éducation nationale, avec un salaire de base très inférieur à celui des postes que les fonctionnaires pourraient trouver dans le privé, notamment dans les filières scientifiques. En refusant de réévaluer le salaire de base on a donné libre cours à des régimes indemnitaires incompréhensibles, fruits d'une concurrence entre collectivités qui finit par affaiblir certains territoires par rapport à d'autres. Quant à l'alignement du traitement le moins élevé sur le SMIC, pourriez-vous préciser votre propos ? Il me semble logique que tout agent public soit rémunéré au moins au niveau du SMIC. On a besoin de salariés pour faire fonctionner les services publics des collectivités et de l'État, de sorte qu'il est complexe de réduire les dépenses de personnel dans ce secteur. L'État devrait prendre en considération les conséquences de ses mesures. On ne pourra pas assurer la dématérialisation dans les collectivités sans augmenter les effectifs des services financiers. Lors du transfert des collèges et des lycées, les collectivités territoriales ont hérité des nombreux auxiliaires que l'État avait mis en place. Enfin, les agences de l'État ont bien souvent su rendre attractifs des postes que nous n'avions pas les moyens de valoriser davantage.

M. Serge Dassault. – L'État est dans une situation financière déplorable. Or on continue à augmenter le nombre de fonctionnaires et à dépenser l'argent sans que cela ne s'arrête jamais. On va embaucher 50 000 fonctionnaires, pour 40 ans d'activité et 20 ans de retraite, soit 90 milliards d'euros de dépenses en plus, alors que nous n'en n'avons pas les

moyens. On accueille des migrants, on distribue des aides médicales de l'État (AME)... Quand les taux d'intérêt remonteront – et c'est inévitable – jusqu'à atteindre 2 à 3 %, la France se retrouvera en cessation de paiement comme la Grèce, et l'Europe ne nous sauvera pas. L'objectif d'un déficit public à 3 % en 2017 ne sera pas tenu. Les aides sociales sont-elles prises en compte dans la masse salariale ?

M. Jean-Claude Boulard. – L'annonce que les révisions de carrières coûteront 2,5 milliards d'euros à l'État et presque autant aux collectivités et aux établissements de santé est tout à fait inquiétante. Chacun devrait en être informé. Les indications sur l'avenir que nous donne la Cour des comptes doivent servir à prévenir les « sottises ». Les conséquences de la suppression du délai de carence sont très graves. On le voit dans le monde hospitalier, en termes de symbolique, notamment. Quant à la durée du travail, on n'a pas fait la distinction entre les cas où il y a des gains de productivité possibles répartis entre pouvoir d'achat et réduction de la durée du travail et ceux où il n'y en a pas, soins à un malade, par exemple : la réduction de la durée du travail entraîne alors la diminution du service, ou une création d'emplois qu'on ne peut pas assumer. Pour avoir été fonctionnaire à l'époque des 39 heures, je n'ai pas trouvé que c'était très pénible. Si on veut maintenir un niveau du service tout en maîtrisant les dépenses, il faudra bien revoir la durée du temps de travail. C'est incontournable.

M. Vincent Eblé. – La comparaison des rémunérations montre qu'il existe une concurrence forte entre la fonction publique et le secteur privé, malgré les différences de statuts qu'il faudrait analyser finement. Dans certains métiers de santé, les collectivités peinent à recruter en raison de la concurrence directe avec le secteur privé. Lors du transfert des compétences de l'État vers le département pour la gestion des parcs de l'équipement, on a vu des mécaniciens ou électriciens automobiles et camions, trouver des postes dans le privé à des niveaux de rémunération supérieurs à ceux des collectivités. Si ce n'était pour les différences de statut (protection de l'emploi, temps de travail, etc.) les collectivités ne trouveraient pas d'agents à employer. Il serait utile que les employeurs publics disposent d'études par secteur pour étayer les éléments de comparaison que vous nous donnez. Sans nier l'utilité d'une vision globale, je crois que celle-ci manque d'efficacité lorsqu'il s'agit d'aider les employeurs publics dans leur prise de décision.

M. Didier Migaud. – Nous souhaitons aider les pouvoirs publics à éviter le décalage entre les engagements pris dans les lois de programmation et les évolutions naturelles de la masse salariale. Nous souhaitons également contribuer à construire des fonctions publiques attractives, efficaces et responsables. La combinaison de ces critères est d'autant plus difficile que la situation budgétaire est tendue à court terme, alors qu'il faudrait prévoir des dépenses supplémentaires à moyen et à long termes. Je tiens à rassurer ceux qui nous soupçonnent d'être complaisants à l'égard de l'État et sévères pour les collectivités territoriales : il n'y a aucune appréciation moralisatrice dans notre travail, mais une analyse des données globales qui montre une stabilisation au niveau de l'État, nuancée par le fait que pendant quelques temps, la baisse des effectifs a été compensée par un plus grand recours aux opérateurs. Pour les collectivités locales, les moyennes recouvrent une grande diversité de situations, de sorte que certains élus pourront ne pas se reconnaître dans nos analyses. De manière générale, l'augmentation des dépenses de personnel n'est pas la conséquence des seules décisions de l'État. Bien sûr, lorsque l'État augmente la rémunération des agents de catégorie C, cela touche surtout le budget des collectivités territoriales. On ne peut pas nier pour autant que l'augmentation des dépenses de personnel relève en partie de la décision des élus.

Certains d'entre vous ont demandé que l'État fixe davantage de règles. Je rappelle que la Constitution précise que la libre administration des collectivités territoriales s'exerce dans le cadre des lois qui la réglementent. Les parlementaires peuvent donc établir des règles que les collectivités territoriales devront ensuite observer sans que cela ne remette en cause le principe de libre administration.

Il est nécessaire de réfléchir à moyen et à long termes sur la mise en place de passerelles entre les fonctions publiques. Faut-il maintenir une école pour la haute administration de l'État et une autre pour la haute administration des collectivités territoriales ? Les rigidités ne sont pas seulement au niveau de l'État. Lorsqu'on a proposé de fusionner l'École nationale d'administration (ENA) et l'Institut national des études territoriales (INET), beaucoup d'élus locaux ont mis des freins. La question mérite pourtant d'être posée.

La gestion prévisionnelle des effectifs, des compétences et des cadres peut être améliorée. Monsieur Dallier, les chiffres qui nous sont présentés sont exacts. D'une année sur l'autre, il y a peu de marge d'erreur.

Pour répondre à la question de Marie-France Beaufile, alors que le SMIC est « tout compris », le traitement minimum dans la fonction publique n'inclut pas les primes, de sorte qu'ils ne sont pas comparables. On ne peut pas raisonner sur la perte du pouvoir d'achat en s'en tenant au seul traitement indiciaire.

Nous partageons vos inquiétudes quant à l'attractivité de l'éducation nationale. La France y consacre des crédits importants, alors que les résultats scolaires français sont de plus en plus faibles ainsi qu'en témoignent les classements internationaux. Tout n'est pas corrélé. D'autant que nos enseignants sont moins bien payés que dans d'autres pays. Ce décalage entre les moyens consacrés et les résultats obtenus détermine l'efficacité d'une politique publique. C'est un vrai sujet dans notre pays. Des marges de progrès existent pour maîtriser davantage la dépense publique.

Sur l'outre-mer, je vous renverrai à l'étude de l'Insee et au chapitre du rapport public annuel de 2015 qui lui est consacré. Le salaire moyen d'un fonctionnaire y est supérieur de 18,6 % à celui d'un agent de la métropole, alors que les prix sont plus élevés de 13 % en Guyane, de 9,7 % en Martinique, de 8,3 % en Guadeloupe, de 6,2 % à La Réunion. C'est une situation à revoir.

Les éléments apportés par le Gouvernement ne prennent pas en compte les économies issues des mesures qu'il est en train de négocier avec les partenaires sociaux. Nous raisonnons à partir de la dépense supplémentaire de 4,5 milliards d'euros à horizon 2020, dont 2,5 milliards pour l'État, et 2 milliards pour les collectivités territoriales et les établissements publics de santé. Nous confirmons ces chiffres. Nous continuerons à travailler sur ces sujets en vous apportant un maximum d'éléments pour que vous puissiez statuer.

La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de M. Albéric de Montgolfier.

Auditions pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les enjeux et les leviers de la maîtrise de la masse salariale de l'État - Audition de Mme Marie-Anne Lévêque, directrice générale de l'administration et de la fonction publique, et de M. Denis Morin, directeur du budget

Mme Marie-Anne Lévêque, directrice générale de l'administration et de la fonction publique. – Nous avons travaillé étroitement avec la Cour des comptes, dont le Gouvernement partage nombre de constats et de préconisations.

Le ministère en charge de la fonction publique se félicite que le rapport de la Cour des comptes confronte les enjeux financiers majeurs de maîtrise de la masse salariale avec les objectifs de la politique de gestion des ressources humaines dans les trois versants de la fonction publique, posant la question de l'efficacité de la politique salariale.

La politique de rémunération dans les trois fonctions publiques ne peut s'inscrire que dans une action portant sur l'ensemble des employeurs et dans un cadre pluriannuel. Les problématiques ne pouvant être traitées que sur des périodes de cinq à dix ans. Nous nous réjouissons ainsi que des représentants de tous les employeurs participent aux décisions à prendre avec les organisations syndicales.

Nous partageons le constat d'une perte d'efficacité et de lisibilité de la politique de rémunération, due au foisonnement des régimes indemnitaires et à l'augmentation de la part des indemnités. Le système, relativement inégalitaire, freine la mobilité et pose la question de l'équité entre les agents publics.

Le système de rémunération de grilles indiciaires, comme le souligne la Cour des comptes, est insatisfaisant. On assiste au tassement des grilles et au rattrapage des revenus de début de carrière par le SMIC. Sans action, le salaire en début de carrière d'un agent de catégorie A sera, en 2017, supérieur de 7 % au SMIC, ce qui pose un problème d'attractivité. Il faut aussi adapter la durée des carrières à l'allongement de la vie active.

Un des enjeux soulignés par la Cour est le manque d'attractivité de certains territoires auprès des fonctionnaires, qui pose un problème d'égalité de nos concitoyens devant le service public.

Les politiques salariales menées ces dernières années se sont largement essouffées. Le retour catégoriel qui a prévalu sous la précédente législature a augmenté la part indemnitaire, accroissant les inégalités entre les agents, selon leur ministère de rattachement.

Notre politique est très exigeante quant à la valeur du point. Mais les revalorisations du SMIC et la GIPA, dépenses obligatoires, n'ont pas toujours de sens en termes de politique de ressources humaines.

Le pouvoir d'achat moyen des agents publics s'érode. La rémunération moyenne nette des personnes en place, c'est-à-dire la feuille de paie pendant deux ans, se réduit progressivement, en euros constants. Elle est inférieure à celle des salariés du secteur privé, ce qui nous interroge.

Les agents publics ont fortement contribué à redresser les comptes publics, par la poursuite du gel de la valeur du point, une mesure qui a rapporté plus de 10 milliards d'euros ; la division de moitié depuis 2013 des enveloppes catégorielles, c'est-à-dire les crédits accordés aux ministères pour mener leur politique salariale, par rapport à la tendance constatée au cours de la décennie précédente, de 500 millions d'euros à 250 millions d'euros ; la remise en cause, en mai dernier, de l'indemnité exceptionnelle compensatrice de CSG (IESCG), ce qui génère une économie de 500 millions d'euros pour les trois versants de la fonction publique.

S'agissant des orientations, le ministère de la fonction publique souscrit très largement à celles préconisées par la Cour des comptes à la fois sur la méthode comme sur le fond.

Le dialogue social est mené avec les syndicats de fonctionnaires et les représentants des employeurs – l'État, la fédération hospitalière de France et les employeurs territoriaux, représentés par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) et les trois grandes associations d'élus. Le Gouvernement, avec Marylise Lebranchu, ne souhaite pas s'inscrire dans une démarche unilatérale. Il espère que ses propositions seront agréées par les partenaires.

Nous partageons la préconisation de rénovation des grilles indiciaires et de rééquilibrage entre indice et indemnité. La ministre a proposé la transformation d'une partie des primes en points d'indice, l'allongement de la durée des carrières et un pilotage plus équitable du GVT entre les trois versants de la fonction publique via la mise en place d'une cadence unique d'avancement et d'une reconnaissance plus sélective des mérites.

L'architecture tant statutaire qu'indemnitaires doit être simplifiée, par la fusion de corps et la rationalisation du paysage – en moins de dix ans, nous sommes passés de 900 corps « vivants » dans la fonction publique d'État à 340, sans que cela se soit traduit systématiquement par un alignement sur la situation la plus favorable. Les 1 700 règles de paie constituent un facteur d'illisibilité et de manque de transparence de la politique de rémunération. L'objectif de la ministre de la fonction publique est de basculer les régimes de la grande majorité des fonctionnaires de l'État vers le nouveau régime créé en 2014.

Le renforcement de l'attractivité des territoires est une autre priorité de la ministre. Les fonctionnaires expérimentés doivent pouvoir être déployés dans des zones où ils n'ont pas spontanément envie d'aller. L'indemnité de résidence et divers avantages statutaires, en matière d'avancement notamment, seront modifiés.

Une partie de la négociation sur les parcours professionnels et les rémunérations en cours porte sur ces mesures. Elles sont étudiées par les partenaires sociaux, qui se prononceront d'ici la fin du mois de septembre. Elles ne seront mises en œuvre qu'en cas d'accord majoritaire, puisque, depuis janvier 2015, la signature des organisations représentant plus de 50 % des suffrages exprimés est requise.

La ministre a confié une mission d'expertise, d'analyse et de proposition sur le temps de travail dans les trois versants de la fonction publique à Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Un tel bilan, préalable à toute évolution de la réglementation, n'a jamais été établi.

Mme Michèle André, présidente. – Merci beaucoup pour ces précisions et la présentation de l'ensemble des dispositifs. Nous nous réjouissons si la demande de la commission des finances du Sénat entraîne des convergences.

M. Denis Morin, directeur du budget. – Je salue la qualité du rapport de la Cour des comptes, dont la direction du budget partage l'essentiel des analyses et des propositions. La maîtrise de la masse salariale est un enjeu stratégique pour nos finances publiques. Elle pèse 280 milliards d'euros, sur 1 200 milliards d'euros de dépenses publiques, pour 5,4 millions d'actifs représentant 20 % de la population active, contre 15 % en moyenne dans l'Union européenne. La masse salariale publique augmente de 5 milliards d'euros par an, soit 10 % de l'impôt sur le revenu, chaque année. Aucune politique de maîtrise des dépenses publiques ne peut éluder la question de la maîtrise des masses salariales publiques.

Les divergences d'évolution entre les différentes fonctions publiques sont significatives. Entre 2010 et 2014, la masse salariale de l'État et des organismes divers d'administration centrale (ODAC) a progressé de 0,8 % par an, celle des administrations de Sécurité sociale de 2 % et celle des administrations publiques locales de 3,1 %. En 2014, la masse salariale de l'État a augmenté de 0,2 % contre 3,9 % pour les collectivités territoriales. Ce sont des constats.

Une meilleure gestion des dépenses de personnel de l'État était l'un des enjeux majeurs de la LOLF. Il n'était pas évident, alors, d'établir des plafonds d'emploi significatifs, des crédits de masse salariale calculés au plus juste, et une bonne adéquation entre les deux. Il reste quelques difficultés mais le bilan d'ensemble est globalement positif, notamment grâce au renforcement progressif du rôle des secrétaires généraux et la mobilisation des équipes sur cet enjeu.

Les leviers actuels de stabilisation de la masse salariale sont le gel du point d'indice ; la maîtrise renforcée des enveloppes catégorielles, passées de plus de 500 millions d'euros à quelque 200 millions d'euros aujourd'hui ; la stabilisation des effectifs publics, même si ceux-ci croîtront légèrement en 2016 en raison de la lutte contre le terrorisme ; des économies spécifiques, en particulier la réduction progressive de l'IECSG.

Nous étudierons très attentivement les propositions de la Cour des comptes, notamment sur le ralentissement du GVT, qui échappe à toute décision de l'employeur. Il est impossible qu'il demeure à plus de 2 % par an quand l'inflation est de 0,5 %. Les préconisations de la Cour sur les indemnités de résidence, le supplément familial de traitement et les majorations de traitement outre-mer méritent également d'être examinées.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – Madame la directrice générale, vous partagez les constats de la Cour des comptes : mais quelles sont vos réponses ? La feuille est encore blanche.

Constate-t-on aujourd'hui une crise des vocations pour les catégories A et A+ ? Il aurait été souhaitable d'obtenir le rapport sur le temps de travail avant de discuter du projet d'accord du 9 juillet. La réforme desserrera-t-elle réellement les grilles ? Les mesures en faveur de la mobilité sont-elles suffisantes ? Celle-ci ne devrait-elle pas constituer une contrepartie à la sécurité de l'emploi ? Une fois le nombre de corps réduit, la souplesse apportée et les métiers identifiés, encore faut-il que la mobilité se mette en œuvre. L'accord évoque la valeur professionnelle comme accélérateur de carrière mais dit aussi que chaque

fonctionnaire doit pouvoir dérouler une carrière complète sur au moins deux grades dans toutes les catégories. Comment faut-il interpréter ces différents éléments ?

Monsieur le directeur du budget, existe-t-il un travail prospectif sur l'impact d'un potentiel accord ? L'accroissement des effectifs des opérateurs et les rémunérations pratiquées posent problème. L'État peut-il agir en leur sein dans un souci de cohérence avec la fonction publique, quand les métiers et les fonctions sont comparables ? Il ne faudrait pas inciter au basculement d'emplois chez les opérateurs pour éviter les contraintes budgétaires.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Madame la directrice générale, qu'est-il prévu en cas d'absence d'accord majoritaire ? Les mesures feront-elles l'objet d'une loi ?

Monsieur Morin, la crise des finances publiques pousse la direction du budget très loin dans ce que la LOLF autorise, jusqu'à la gestion des personnel de catégorie C dans tel ou tel ministère, ce qui pose des difficultés en matière de responsabilité. Vous comparez toujours les collectivités territoriales et la fonction publique d'État. Mais elles contribuent au financement des retraites, contrairement à l'État. Comment se déroulera l'intégration des primes ou de la participation dans la base du traitement ? Les collectivités territoriales se sont vues transférer un nombre important d'agents de catégorie C. Les reclassements de catégories C en B posent de vraies difficultés. La gestion de l'allongement des carrières ne prévoit pas que des fonctionnaires plafonneront au dernier échelon pendant une dizaine d'années. Sans rééchelonnement dans le temps, de vraies difficultés apparaîtront pour le GVT.

Mme Fabienne Keller. – Avez-vous un prévisionnel sur la masse salariale publique ? Décrivez-nous les trois principaux chantiers des deux ou trois prochaines années.

M. Michel Canevet. – Des charges supplémentaires incombent aux collectivités territoriales, souvent imposées, alors que l'État réduit les dotations. La question de la mobilité reste difficile. Des disparités de rémunération existent entre agents exerçant des missions similaires dans la fonction publique hospitalière, comme dans les établissements pour personnes âgées. La sur-rémunération du temps partiel entraîne des disparités entre les personnes à 80 % et celles à temps complet. Qu'avez-vous prévu contre les promotions opportunes de fin de carrière ?

M. Marc Laménie. – La gestion des ressources humaines est particulièrement complexe pour certains départements dans lesquels des postes dans l'éducation nationale, la gendarmerie, la magistrature ne sont pas pourvus. Mon département des Ardennes n'est pas très demandé alors qu'on y est aussi bien qu'ailleurs... Je pose la question de l'adéquation des concours avec les départs en retraite. Il faut parfois un certain temps pour que les postes soient pourvus.

Mme Michèle André, présidente. – La Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) prend en charge les pensions des fonctionnaires des collectivités et de la fonction publique hospitalière mais il en va différemment pour le personnel de l'État. La part des pensions dans le total des crédits du titre 2 est passée de 26 % en 2006 à 33 % en 2014. Quelle est la projection de la part des dépenses de pension dans le total des dépenses de personnel de l'État pour les années à venir ?

Nos deux invités ont partagé les constats de la Cour des comptes. J'ai entendu le calendrier. Mettons à l'actif de la direction générale de l'administration et de la fonction publique les efforts fournis sur certains dossiers auparavant ossifiés.

Mme Marie-Anne Lévêque. – Monsieur Bouvard, on constate des difficultés en matière d'attractivité des territoires.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – Et des métiers !

Mme Marie-Anne Lévêque. – Il est difficile d'affecter des titulaires sur des postes vacants dans les régions transfrontalières par exemple. L'attractivité du recrutement dépend de la rémunération de début de carrière et des perspectives d'évolution. Nous ne constatons pas de dégradation notable du nombre de candidats aux concours. La maîtrise pour les concours d'enseignants a provoqué une attrition du nombre de candidats mais la dégradation s'est arrêtée aujourd'hui, sauf dans certaines disciplines, notamment scientifiques. Le recrutement déconcentré des enseignants du premier degré montre des difficultés en Seine-Saint-Denis.

Les propositions du ministère répondent au tassement et au rattrapage des revenus par le SMIC, dans la limite de la compatibilité avec la trajectoire de réduction des dépenses publiques. La restauration d'amplitudes antérieures n'est pas dans nos moyens.

Un fonctionnaire a vocation à dérouler sa carrière sur deux grades. L'objectif est de fixer des taux de promotion favorisant l'avancement des fonctionnaires dont la valeur professionnelle le justifie. Quant à l'avancement d'échelon, le Gouvernement propose de revenir à un système plus équitable dans les trois versants de la fonction publique, selon l'ancienneté mais aussi la valeur professionnelle des agents.

Je suis prudente quant aux conclusions de la Cour des comptes sur la mobilité. Le principe n'est pas qu'elle soit forcée, mais due à une demande de mutation... sur un emploi vacant. Nuancions l'idée selon laquelle la mobilité ne résulte que du bon vouloir des agents !

Par ailleurs, la mobilité géographique de la fonction publique d'État est par nature plus importante que dans la fonction publique territoriale, et que dans la plupart des grandes entreprises privées ou parapubliques présentes sur tout le territoire.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – Comment encourage-t-on cette mobilité ?

Mme Marie-Anne Lévêque. – Une discussion est menée sur la contrepartie des garanties statutaires, qui est que l'agent rejoigne l'affectation nécessaire pour le service public. Si ce principe est réaffirmé, il reste que les conditions d'exercice sont plus difficiles dans certaines zones géographiques, en Île-de-France ou dans les zones rurales, pour des raisons différentes. Certains dispositifs, comme l'indemnité de résidence, doivent être réétudiés dans les prochaines années pour davantage d'efficacité. Tous les obstacles juridiques sont levés pour la mobilité entre les trois versants de la fonction publique. Elle reste trop faible. La mise en place de cadres communs sur les métiers communs, entre les versants, aura lieu si l'accord est signé. Dans le cas contraire, la ministre l'a dit clairement, la mise en œuvre des mesures ne sera pas unilatérale. Il faudrait prévoir un temps d'échange pour comprendre les blocages affectant ces négociations ouvertes il y a deux ans.

Toutes les préconisations de la Cour des comptes ne sont pas partagées. La remise en cause de la sur-rémunération du temps partiel, introduite au début des années 1980, n'est pas une piste du Gouvernement, alors qu'un accord sur l'égalité professionnelle a été signé à l'unanimité le 8 mars 2013. Il existe à ce sujet une très forte sensibilité sociale et politique.

M. Denis Morin. – Monsieur Bouvard, nous devons à un amendement sénatorial la fixation d'un plafond d'emploi global pour les opérateurs, voté chaque année, ouvrant la voie à un contrôle plus strict de l'évolution des effectifs. À partir de cette année, le conseil d'administration des opérateurs votera un plafond global, comprenant les effectifs plafonnés et les effectifs hors plafond. Le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) renforce les pouvoirs du contrôleur budgétaire, s'agissant de la hiérarchie des rémunérations notamment. Le secteur des opérateurs, qui regroupe plus de 1 000 structures, fait l'objet d'intenses restructurations qui améliorent la productivité. Certains opérateurs majeurs sont la priorité du Gouvernement. Ainsi, depuis 2012, les universités recrutent 1 000 agents supplémentaires par an.

Monsieur Carcenac s'interroge sur le rôle de la direction du budget dans la gestion du personnel des ministères. Le partage des rôles est clair. La direction du budget a pour mission de veiller à la qualité du calcul des crédits du titre 2 et à leur respect en exécution budgétaire. Je ne crois pas qu'on puisse dire que nous nous immisçons dans la gestion interne des ministères. Les secrétaires généraux répartissent l'effort au sein de leur ministère. Il en va de même pour les opérateurs.

Le Premier président de la Cour des comptes a reconnu l'impact de décisions étatiques sur la masse salariale des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière, mais précisé que l'essentiel de l'évolution divergente résultait de décisions des employeurs locaux.

Madame Keller, le prévisionnel des dépenses en matière de masse salariale pour 2015-2017 repose sur une progression annuelle de 1,5 %. L'accord s'inscrira dans cette trajectoire d'ensemble, cohérente avec le rythme de réduction des déficits.

Madame la Présidente, les prévisions de dépenses de pension de l'État sont de 40,3 milliards d'euros en 2015 et de 42,7 milliards d'euros en 2017. L'équilibrage du compte d'affectation spéciale « Pensions » s'effectue sous le contrôle de la Cour des comptes, qui en analyse les déterminants chaque année dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Nous fixons chaque année un taux de cotisation implicite de l'État qui donne lieu à l'inscription de crédits non fongibles avec les autres crédits du titre 2. Le taux de retenue pour pension des fonctionnaires augmente chaque année pour rejoindre celui des salariés de droit privé ; le besoin de financement du CAS « Pensions » diminue d'autant. La réforme des retraites de 2014 transposée au secteur public modère la progression annuelle de ce besoin de financement.

Mme Michèle André, présidente. – Merci de ces précisions. Je salue le dévouement et l'intérêt des fonctionnaires pour leur travail, et vous souhaite, Madame la directrice générale, du succès dans les négociations.

La réunion est levée à 13 heures.

Association des collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques – Contrôle budgétaire - Communication

La réunion est ouverte à 14h35.

Puis, dans le cadre du contrôle budgétaire, la commission entend une communication de MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, sur l'association des collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques : deux exemples européens (Autrice et Italie).

M. Charles Guené, rapporteur. – La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a créé un objectif d'évolution de la dépense publique locale (Odedel). Non contraignant, il se justifie par la nécessité de piloter les finances de toutes les administrations publiques.

L'étude commandée l'année dernière par notre commission à la direction générale du Trésor ayant montré la diversité des règles adoptées par les différents pays européens afin de transposer leurs obligations européennes en matière budgétaire, nous avons choisi deux États dont l'organisation institutionnelle et le mode de financement des collectivités territoriales sont très différents : le modèle italien est similaire au nôtre, alors que le système autrichien se distingue par une importante association en amont des collectivités territoriales aux projets de réformes les concernant.

En juin dernier, quand nous nous sommes rendus à Vienne puis à Rome pour recueillir des informations techniques, le ressenti des élus locaux en France était assez violent, tant sur l'importance de la baisse des dotations que sur les délais de redressement des finances publiques. Nous sommes d'ailleurs un certain nombre à penser que la gouvernance des finances publiques dans notre pays n'est pas satisfaisante.

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'Autriche est un État fédéral qui comprend neuf Länder et 2 100 communes dont l'autonomie fiscale est très réduite : ceux-ci perçoivent principalement une proportion d'impôts nationaux, comme l'impôt sur le revenu ou la TVA. La négociation tous les trois ans de leur répartition leur donne une certaine prévisibilité quant à leurs recettes. De plus, toute amélioration de la conjoncture profite à la fois à l'État fédéral et aux collectivités territoriales.

Dès 2001, l'Autriche a adopté un pacte de stabilité interne qui décline les obligations découlant des traités européens aux niveaux national et local. Le sixième pacte, adopté en 2012, repose sur quatre règles principales. D'abord, une trajectoire du déficit public est définie jusqu'en 2016 et déclinée au niveau fédéral, mais aussi à ceux du Land et des communes. À partir de 2017, le déficit structurel des Länder et des communes devra être inférieur à 0,1 % du PIB, et celui de l'État fédéral à 0,35 %. L'objectif est décliné par Land, notamment en fonction de sa population. En troisième lieu, la croissance des dépenses locales doit être inférieure au taux de croissance potentiel, sauf si elle est compensée à due concurrence par une hausse des recettes : il s'agit de garantir que le solde structurel n'est pas dégradé en raison d'une hausse des dépenses ou d'une baisse des recettes. Enfin, si la dette publique représente plus de 60 % du PIB, elle doit diminuer en moyenne de 5 % par an sur trois années. La répartition de l'effort entre l'État fédéral, chaque Land et les communes dépend, dans ce cas, de la part respective de ceux-ci dans la dette publique.

Un mécanisme de contrôle et de sanction est prévu : si la Cour des comptes constate qu'une règle n'est pas respectée, la collectivité dispose d'un délai de deux mois pour présenter à un comité des sanctions – composé de deux représentants du ministère des finances, deux représentants des Länder et deux représentants des communes – les mesures qu'elle envisage de mettre en œuvre. Si ces mesures ne sont pas jugées suffisantes, une sanction de 15 % de la déviation est infligée à la collectivité.

La conclusion du pacte de stabilité interne a été précédée d'importantes négociations entre l'État et les collectivités. Cette coordination est institutionnalisée et tant le pacte que les règles de répartition des recettes sont issus d'un consensus. En effet, politiquement et institutionnellement, l'État fédéral n'est pas en mesure d'imposer des mesures aux Länder.

Aussi, lorsqu'un projet de réforme est envisagé, une réunion du comité de coordination, où siègent des représentants du ministre des finances et des communes ainsi que les gouverneurs des Länder, inaugure une série de réunions techniques quasi-quotidiennes auxquelles les agents des collectivités participent, aux côtés des fonctionnaires de l'État. Ces réunions évaluent la situation, font le bilan des précédentes réformes et préparent les décisions. À ce jour, la coordination ne pose pas de problème en Autriche.

Selon nos interlocuteurs, le pacte de stabilité interne n'est pas critiqué en tant que tel par les élus locaux. Ils considèrent qu'il s'agit de l'unique moyen pour l'Autriche de respecter ses engagements européens.

M. Charles Guené, rapporteur. – L'intérêt de l'exemple italien réside dans sa grande proximité avec la France : l'Italie a ainsi récemment prévu la « dévitalisation » de ses départements, mis en place des métropoles et encouragé le développement de l'intercommunalité. Si la situation financière des collectivités territoriales des deux pays est proche, l'organisation territoriale est plus régionalisée en Italie et la baisse des ressources des collectivités territoriales y a été plus forte qu'en France, atteignant 26 milliards d'euros entre 2010 et 2017.

Notre attention s'est concentrée sur le pacte de stabilité interne (PSI), mis en place dès 1999, qui encadre de façon particulièrement précise les finances des collectivités territoriales, et sur un outil original de mesure des charges des collectivités, les « besoins de financement standard ».

Le PSI est adopté chaque année en loi de finances. Un niveau de contrainte globale est fixé, décliné collectivité par collectivité. Selon les années et la catégorie de collectivités, la contrainte a pu porter sur le solde budgétaire ou sur l'évolution des dépenses. Le périmètre du pacte a fortement évolué, excluant souvent les communes les moins peuplées. Les agrégats pris en compte ont eux aussi beaucoup varié : ont ainsi pu être écartées les dépenses exceptionnelles ou les dépenses de santé des régions. Les investissements ont été pris en compte à partir de 2005, mais des souplesses ont été mises en œuvre par la suite.

Le pacte a souvent distingué collectivités « vertueuses » et « non vertueuses », en se basant par exemple sur le niveau moyen de dépenses par habitant ou sur des indicateurs plus complexes faisant intervenir le poids des dépenses de personnel.

Le PSI prévoit des incitations et des sanctions. Les premières peuvent prendre la forme de meilleures conditions de financement ou d'un assouplissement de l'objectif les

années suivantes ; les secondes, celle d'une diminution automatique des concours de l'État, d'un gel des embauches de personnel, d'une interdiction d'endettement ou encore d'une réduction de 30 % des indemnités des élus locaux.

La technique du rabot atteint vite ses limites, dans la mesure où elle n'assure pas que les efforts seront consentis là où ils seraient le plus efficaces économiquement. C'est pourquoi l'Italie a développé les « besoins de financement standard », qui mesurent très précisément le coût de fourniture d'un service public local dans chaque collectivité, en fonction de ses caractéristiques, afin de répartir en conséquence les fonds de péréquation.

Le travail considérable de recueil de données et de traitement a été confié à une société privée, en y associant les représentants des collectivités territoriales. Douze services publics fondamentaux ont été identifiés, ainsi que treize facteurs de coût, alimentés par 122 critères. Ce travail a établi que le nombre d'habitants explique 43 % du coût des transports publics, les caractéristiques du territoire 15 %, le prix des intrants 5 %, etc.

Au-delà de cette utilisation technique, les besoins de financement standard ont favorisé la transparence, puisque les données sont publiées sur un site internet où figurent également des indicateurs de la qualité du service rendu. Les citoyens peuvent ainsi mesurer la performance de leur collectivité au regard des moyens alloués et la comparer à d'autres communes, et les collectivités les utiliser en tant qu'outils de contrôle de gestion.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Voici maintenant nos principales observations. En premier lieu, la volonté d'encadrer les finances des collectivités territoriales n'est pas une affaire franco-française : confrontés aux mêmes règles communautaires et au même contexte économique et financier, de nombreux pays européens ont suivi cette voie. L'Autriche et l'Italie ont pris une avance certaine en mettant en place il y a plus de dix ans, avec une ambition forte, des règles certes contraignantes mais lisibles pour les collectivités.

En deuxième lieu, le bilan du PSI italien invite à veiller à la préservation des investissements des collectivités. Il est vrai qu'il a eu un effet modérateur et permis une relative maîtrise des finances locales italiennes ; l'effort considérable a pu être absorbé sans réduire excessivement l'offre de services publics, en améliorant la qualité de la dépense et, au moins partiellement, en ayant recours au levier fiscal. Cependant, les règles choisies ont pu avoir des effets pervers tels que la créativité comptable, le recours aux emprunts structurés ou l'externalisation des dépenses. Enfin, le pacte de stabilité a provoqué un véritable effondrement des investissements des collectivités territoriales, montrant la nécessité de définir une règle qui les préserve, par exemple en les excluant de la contrainte ou en prévoyant des souplesses spécifiques, comme l'a fait l'Italie par la suite.

En troisième lieu, le succès d'un pilotage des finances locales passe par l'association des collectivités territoriales à son élaboration afin de rétablir un dialogue confiant. Il convient de rénover la gouvernance des finances publiques françaises, en particulier des finances locales, pour qu'émerge, sur le modèle autrichien, des instances ayant le temps et les moyens d'une véritable concertation entre tous les acteurs impliqués. De même, afin d'éviter les différences d'analyse, un groupe de travail paritaire et pérenne entre l'État et les collectivités territoriales pourrait établir un diagnostic partagé des efforts passés en matière de dépenses et des efforts à fournir à l'avenir. Enfin, il semble nécessaire de donner un cap aux collectivités territoriales, en définissant un objectif de moyen long-terme pour les collectivités comme pour les citoyens, et en prévoyant dès aujourd'hui l'évolution des concours de l'État une fois la situation des finances publiques assainie, afin de donner des

perspectives positives aux collectivités. Ces mesures pourraient être formalisées dans un pacte de stabilité interne, qui contribuerait à rétablir la confiance entre l'État et les collectivités territoriales, en énonçant des règles claires et durables dans une logique pluriannuelle.

En quatrième lieu, on pourrait envisager de décliner la contrainte globale collectivité par collectivité et d'adopter des règles mieux adaptées à la diversité des territoires. Comme dans le cas autrichien, ces règles pourraient concerner non seulement les dépenses, mais aussi le déficit et la dette publics afin de mettre en évidence le poids de chaque secteur d'administration publique, l'État compris. Étant donné le faible poids du déficit et de la dette des collectivités territoriales françaises et l'exigence de la règle d'or, le sujet central de l'encadrement des finances locales françaises demeure néanmoins le niveau de leurs dépenses. Les règles pourraient être déclinées collectivité par collectivité, comme c'est le cas dans les deux pays étudiés, dans un souci de responsabilisation ; en contrepartie, les collectivités territoriales devraient bénéficier d'un allègement des normes et d'une plus grande liberté en matière de gestion.

L'exemple italien montre que les rabots de ressources ou de dépenses, s'ils ont le mérite de la facilité, présentent des limites en termes d'efficacité économique faute de tenir compte de la situation réelle de chaque collectivité. Il pourrait être utile d'étudier l'opportunité de mettre en place un outil de mesure des charges des collectivités s'inspirant des *fabbisogni standard* italiens. Les indices synthétiques français n'apprécient pas assez finement les contraintes de chaque territoire et leur définition n'est jamais consensuelle.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Votre exposé met en évidence, dans deux pays dont les collectivités ressemblent aux nôtres, un système différent de discussion entre l'État et les collectivités territoriales. Nous pourrions envisager un dialogue de ce type en France et, pourquoi pas, des objectifs contraignants. Cependant, comme nous l'avons souligné dans les débats sur la loi de finances 2015, nous sommes préoccupés par les contraintes que l'État impose aux collectivités. Ce matin, Philippe Dallier rappelait que les revalorisations des traitements des fonctionnaires de catégorie C s'imposent automatiquement aux autorités locales. On pourrait également parler du RSA. Ce type de normes imposées unilatéralement existe-t-il en Italie et en Autriche ? Le cas échéant, un mécanisme de neutralisation y est-il associé ? L'amendement introduit l'année dernière par la majorité sénatoriale neutralisait dans l'Odedel les transferts de normes évalués chaque année par la Commission consultative d'évaluation des normes.

M. François Marc. – L'analyse des charges des collectivités est une question fondamentale ; elle implique cependant un jugement sur la pertinence de l'action conduite, ce qui est particulièrement délicat.

Pourriez-vous revenir sur le dispositif de péréquation décentralisé en Italie ? Le concours des collectivités dans la répartition est-il le résultat d'échanges internes ? Par quels acteurs la péréquation est-elle mise en œuvre, et quelles comparaisons peut-on établir avec notre situation ?

En Suède, où les externalisations de dépenses par le transfert de certaines missions à des agences ont été très pratiquées pour améliorer la productivité et rechercher l'équilibre budgétaire, les résultats n'ont pas été satisfaisants, si l'on en croit les plaintes entendues lors des dernières élections sur la baisse de qualité des services publics. Y a-t-il eu des tentatives analogues en Autriche et en Italie ?

M. Jacques Chiron. – Ce rapport montre que les pays européens ont les mêmes contraintes. Les entreprises publiques locales, nombreuses en Italie, ont-elles porté une partie des investissements des collectivités ? C'est une solution pour mobiliser l'investissement privé.

M. Philippe Dallier. – Le chiffre de 26 milliards d'euros de baisse des ressources en Italie fait plutôt peur. En France aussi, on craint une baisse de l'investissement des collectivités. Existe-t-il des dispositifs de soutien de l'investissement en Italie ? On parle chez nous de créer un fonds d'un milliard d'euros. Je ne suis pas vraiment favorable à ce genre de dispositif.

M. Francis Delattre. – C'est un point de vue largement partagé.

M. Philippe Dallier. – Ceux qui ont déjà les moyens d'investir obtiendront des subventions ; les autres, qui surnagent avec peine, ne pourront pas présenter de dossiers.

M. Maurice Vincent. – Les chiffres de la trajectoire de finances publiques pour l'Autriche semblent très durs, avec un retour à l'équilibre budgétaire dès 2016, alors même que la dette ne semble pas très élevée. C'est regrettable : pour créer de la croissance, les pays européens ne doivent pas chercher à retrouver trop vite l'équilibre budgétaire.

Vos propositions, destinées à encourager la coopération entre le Gouvernement et les collectivités territoriales, me semblent adaptées. Un fonds d'un milliard d'euros a été annoncé ; le préfinancement du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) par la Caisse des dépôts et consignations soutient également l'investissement tout en assurant la contribution des collectivités à l'effort budgétaire.

M. Michel Bouvard. – Une partie de l'effort des collectivités italiennes a été rendue possible par la disparition ou l'absorption de l'échelon provincial. En outre, dans certains cas, les collectivités italiennes ont besoin d'une autorisation de l'État, même dans les opérations pour lesquelles elles disposent de la trésorerie nécessaire. Nous l'avons bien vu à propos du financement des opérations transfrontalières dans le cadre de programmes européens.

La typologie des collectivités déterminant les charges à supporter en fonction de leur caractère urbain, rural ou montagnard est un élément particulièrement intéressant pour la réforme de la dotation globale de fonctionnement. Le Premier président de la Cour des comptes a rappelé que le rabot ne suffisait pas, qu'il fallait prendre en compte les caractéristiques des collectivités. Je ne suis pas sûr que la direction générale des collectivités territoriales ait une typologie comparable. Ou alors qu'elle nous en donne communication...

M. Bernard Lalande. – L'investissement en Italie a-t-il servi de variable d'ajustement par rapport aux dépenses de fonctionnement, ou sa baisse s'explique-t-elle par un endettement des collectivités limitant l'effet de levier ?

M. Éric Doligé. – Les comparaisons offrent toujours des enseignements intéressants. L'Italie a diminué les ressources des collectivités dès 2011, alors que nous ne l'avons fait qu'en 2014. Ces objectifs ont-ils été atteints ? Je m'interroge également sur la fiabilité des chiffres : lors d'un voyage à Berlin, nos interlocuteurs nous ont affirmé que tous les chiffres européens sur les dépenses des collectivités étaient faux.

M. André Gattolin. – Les statistiques de l'*Istituto nazionale di statistica* (Istat), et notamment les données *Soluzioni per il Sistema economico* (SOSE) sur lesquelles j'ai travaillé, sont aussi fiables que les nôtres. Quant à la réduction de 30 % des indemnités des élus locaux en guise de sanction, qui a suscité des haussements de sourcils, il faut savoir que l'Italie est le pays européen qui payait le mieux, voire sur-payait, ses élus. Il s'agit d'un retour à la normale.

Le pacte s'inscrit dans une réorganisation complète des collectivités locales et d'une réforme du Sénat, qui doit mieux représenter les régions. Historiquement, la péréquation s'est effectuée dans ce pays au niveau régional. La lecture de la presse italienne suscite quelques doutes quant à la réussite de l'effort de contrôle des dépenses publiques. C'est l'un des principaux soucis du gouvernement.

M. Charles Guené, rapporteur. – La négociation entre l'État et les Länder a toujours été la règle en Autriche et la question des normes se pose différemment. Ainsi, dans le domaine de l'enseignement, le Land décide des embauches qui sont financées par l'État.

En Italie, certaines dépenses ont été exclues du périmètre, afin que leur hausse ne compromette pas le respect du pacte par les communes : c'est le cas des dépenses contraintes ou qui dépendent d'un autre niveau – cela donne à penser quant aux dépenses sociales de départements. L'Italie devait se diriger vers un système fédéral, mais le mouvement s'est ralenti et nous en restons loin.

L'analyse des charges est suffisamment travaillée pour tenir compte de manière satisfaisante des caractéristiques des collectivités. Elle débouche sur un jugement qualitatif sur les dépenses, mais aussi sur le résultat de ces dépenses. Cela rejoint les préoccupations exprimées par Didier Migaud.

Dans notre rapport, nous n'avons pas examiné la question des externalisations et des sociétés d'économie mixte sous l'angle de l'efficacité économique ; nous avons simplement constaté la tentation, pour les collectivités, d'utiliser les externalisations pour satisfaire aux exigences du pacte. Celui-ci a été progressivement ajusté pour en tenir compte.

Quant au choc des 26 milliards d'euros, il ne s'explique pas uniquement par la disparition d'un échelon. La gestion des collectivités laissait peut-être plus de marge que chez nous. Cependant, nous avons senti dans les propos de nos interlocuteurs qu'il était difficile d'aller plus loin dans l'effort : l'impact de la baisse des investissements des collectivités a été évalué à un point de PIB par an.

M. Claude Raynal, rapporteur. – En Autriche, pays germanique, un accord n'est généralement pas remis en cause ; mais en Italie, l'intérêt du pacte n'est plus discuté, les seuls débats portant sur la question du calibrage. Cela nous a surpris : nous nous attendions à une levée de boucliers.

En Autriche, le déficit global était de 2,8 % du PIB en 2014, et n'aurait pas dépassé les 2 % sans la faillite d'un établissement bancaire régional qui a nécessité une intervention de l'État. Pour répondre à Maurice Vincent, l'Autriche partait de moins loin et les collectivités locales bénéficient d'une augmentation des recettes fiscales. La règle du jeu est très claire. Voilà un élément qui manque peut-être dans le discours.

M. Charles Guené, rapporteur. – Les contraintes, en France, sont la baisse de la dotation de l'État et l'Odedel qui n'est qu'indicatif – une grande majorité des élus ignore même sans doute son existence... La déclinaison est différente en Autriche, avec des critères partagés de trajectoire budgétaire, de déficit, d'augmentation des dépenses, et en Italie, où l'on prend en compte le solde et l'évolution des dépenses, mais pas la dette. Ces critères sont déclinés à tous les niveaux, alors qu'en France, il s'agit d'une contrainte qui ne dit pas son nom.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Pour répondre à François Marc, il ne s'agit pas, dans le cas italien, d'un système de péréquation décentralisée. C'est un système national de péréquation, en fonction du potentiel financier et des besoins de financement standard. Rien n'interdit cependant à une commune de dépenser davantage, à charge pour elle de le financer et de le porter avec un message politique. Néanmoins, les régions peuvent accorder aux communes des souplesses dans le respect du pacte, à condition de compenser elles-mêmes cet assouplissement. Il existe la même possibilité entre communes. L'essentiel est que le territoire régional respecte globalement la contrainte. Le système autrichien est analogue.

Je n'ai pas d'éléments précis sur le développement des sociétés locales d'investissement. La Cour des comptes italienne a exprimé des réserves quant à leur efficacité économique. Ce mécanisme a-t-il été utilisé par les communes pour répondre rapidement à la contrainte ? Probablement...

Les chiffres présentés ont été respectés par les collectivités italiennes au moins jusqu'en 2015. Certes, ces collectivités ont pu augmenter la fiscalité, mais l'augmentation des recettes fiscales propres est restée modérée et ponctuelle ; elle ne serait pas envisageable pour l'avenir. Au total, 3 % des collectivités n'ont pas rempli les objectifs du pacte. Les dérapages au niveau global sont donc imputables aux dépenses de santé et à l'État plutôt qu'aux collectivités.

Comme le suggère Bernard Lalande, la baisse de l'investissement des collectivités en Italie ne s'explique pas uniquement par celle des ressources. Elle résulte également d'un phénomène d'*overshooting* : dans leur crainte de ne pas atteindre les objectifs, nombre de collectivités ont sacrifié l'investissement.

M. Bernard Lalande. – La baisse de l'investissement est parfois imputable à une moindre capacité d'endettement.

M. Charles Guené, rapporteur. – C'est sans doute vrai. En Autriche, si la dette est excessive, les collectivités doivent la réduire en moyenne de 5 % par an sur trois ans.

M. Bernard Lalande. – Par conséquent, l'État décide qu'au-delà d'un certain seuil, les collectivités doivent limiter leur investissement.

M. Claude Raynal, rapporteur. – En Italie, il y a un système d'autorisation préalable pour certaines opérations.

M. Charles Guené, rapporteur. – En France, il n'existe pas d'autre critère que la réduction... arbitraire des dépenses. Ailleurs, le recours à l'impôt local fait figure de sanction. Chez nous, c'est considéré comme un signe d'autonomie !

M. Francis Delattre. – Je crains de détoner dans cette discussion. Si les tapisseries ne représentent plus Don Quichotte, il est désormais parmi nous ! Lui-même en

difficulté, l'État a entrepris de réguler les ressources des collectivités. En 2014, la baisse de la dépense publique a été de 3 milliards d'euros. Où l'État les a-t-il pris ? Vous le savez bien...

Quant à l'endettement, les collectivités françaises n'auront bientôt plus à s'inquiéter d'autorisations, parce que leurs budgets de fonctionnement seront réduits à néant. L'endettement des communes représente 10 % de l'endettement global et la loi nous oblige à voter des budgets équilibrés. Pourquoi nous montrer du doigt ? La réalité est que les communes vont réduire l'investissement, et que cela pèsera sur l'emploi. Nous entrons dans un système à inflation zéro et sans croissance. Nos entreprises disparaissent et nos bases fiscales avec elles. C'est tout le système qu'il faut revoir.

La péréquation horizontale va atteindre ses limites, car toutes les communes seront bientôt en position de recevoir ! Il n'est plus possible de continuer sans croissance et sans inflation qui, quoi qu'on en dise, est un amortisseur social. Quand le meilleur économiste de France était à Matignon, nous avions une inflation à deux chiffres.

M. Charles Guené, rapporteur. – Soit, mais notre rapport n'a vocation qu'à apporter des éléments pour contribuer aux choix publics.

M. Francis Delattre. – La péréquation est par nature verticale. Mais nous appliquons des critères nationaux, ce qui est une aberration. Des villes de 50 000 habitants sont en grande difficulté malgré une dette inférieure à 60 millions d'euros. D'autres sont en parfaite santé alors que leur endettement atteint 600 à 700 millions d'euros ! Comment appliquer un rabot national dans ces conditions ?

M. Claude Raynal, rapporteur. – Vos propos abondent dans notre sens. Le système italien est intéressant parce qu'au rabot, il préfère une analyse en profondeur des besoins et de la réalité des dépenses nécessaires, tout en laissant le citoyen se faire une idée sur la gestion de la collectivité. Cet exemple nous montre une manière possible de passer d'un effort de péréquation horizontal à un effort national sur la base des besoins réels. Je salue votre lucidité sur cette question.

M. Francis Delattre. – Et moi votre agilité intellectuelle...

La commission donne acte aux rapporteurs de leur communication et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est levée à 15 h 45.

Mercredi 16 septembre 2015

–Présidence de Mme Michèle André, présidente–

Aides personnelles au logement - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les aides personnelles au logement

Enfin, la commission procède à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les aides personnelles au logement.

Mme Michèle André, présidente. – Nous abordons la question du logement, thème qui constitue l'une de nos priorités cette année. Le groupe de travail, constitué en notre sein, qui s'est penché sur la politique du logement nous présentera d'ailleurs ses conclusions dans les prochaines semaines.

Parallèlement, nous avons confié à la Cour des comptes une enquête sur les aides personnelles au logement, en application du paragraphe 2 de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Cette demande faisait notamment suite au constat d'une augmentation permanente des dépenses liées à cette prestation. Les aides personnelles au logement bénéficient ainsi à 6,5 millions de ménages, pour une dépense de 17,4 milliards d'euros en 2013, soit plus de 40 % des dépenses publiques en faveur du logement et 0,8 % du produit intérieur brut (PIB).

La commission des finances souhaite entendre la Cour des comptes sur cette enquête et connaître les réactions des représentants du ministère du budget et du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité. Nous avons convié à cette audition Caroline Cayeux, rapporteure pour la branche famille du projet de loi de financement de la sécurité sociale et Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la mission « Égalité des territoires et logement » au nom de la commission des affaires économiques. Cette réunion est ouverte à la presse.

Je donnerai d'abord la parole à Pascal Duchadeuil, président de la cinquième chambre de la Cour des comptes, qui s'est vu confier la présidence de la formation interchambres ayant réalisé l'enquête et qui associait la troisième, la cinquième et la sixième chambres. Il est accompagné de Philippe Hayez, conseiller maître et président de section.

Puis, Philippe Dallier, rapporteur spécial de la mission « Égalité des territoires et logement », présentera les principaux enseignements de cette enquête. Il posera également des questions à la Cour des comptes et aux représentants des principales administrations intéressées, avec Denis Morin, directeur du budget au sein du ministère des finances et des comptes publics, que nous avons déjà le plaisir de recevoir la semaine dernière, et Laurent Girometti, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, qui représente le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

À l'issue de l'audition, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête de la Cour des comptes.

M. Pascal Duchadeuil, président de la cinquième chambre de la Cour des comptes. – À la demande de votre commission, en application de l'article 58-2 de la LOLF, nous avons examiné cette question, en y associant la cinquième chambre pour les affaires de logement, la troisième chambre pour les aides aux étudiants et la sixième chambre pour les caisses d'allocations familiales.

Les aides personnelles au logement concernent plus de six millions de ménages pour un coût de 18 milliards d'euros, soit moitié plus que les allocations familiales et deux fois plus que le RSA socle. Cette dépense a progressé de 10 % en euros constants au cours des dix dernières années, soit un rythme supérieur de 0,4 point à la progression du PIB en volume.

Notre pays occupe le deuxième rang derrière le Royaume-Uni au sein de l'OCDE, pour la part que ces aides occupent dans le PIB, et le premier pour le nombre de foyers qui en

bénéficient (22 % des ménages ; quatre locataires sur dix). Les locataires représentent 95 % des bénéficiaires et la moitié de ces derniers réside dans le parc social.

Notre enquête avait pour objectif non pas d'énumérer une liste d'économies mais d'engager plus généralement une réflexion d'ensemble sur d'éventuelles réformes du dispositif. Elle a donné lieu à une enquête approfondie dans le réseau des CAF, à des analyses élaborées avec des économistes spécialisés dans les questions de logement et à des études économétriques réalisées par une équipe de l'Institut des politiques publiques (IPP) de l'École d'économie de Paris. Enfin, une mission a été envoyée en Grande-Bretagne afin de disposer d'informations précises sur la réforme en cours des prestations sociales qui intègre les aides personnelles au logement.

Pour vous présenter les conclusions de cette enquête, je suis accompagné de Philippe Hayez, président de section, et des différents rapporteurs, Mmes Claire Gasançon-Bousselin et Virginie Lobbedey, MM. Eric Parpaillon et Philippe Baccou ainsi que M. Christian de Lavernée.

Premier constat : les aides personnelles au logement suscitent des interrogations quant à leurs objectifs. S'agit-il de prestations affectées au logement ou de prestations de soutien au revenu ? Cette dernière piste est intéressante, puisque les aides personnelles au logement sont remarquablement concentrées sur les trois premiers déciles de la répartition des revenus (75 % des allocataires). Nous avons constaté une superposition d'objectifs : lutte contre la crise du logement, thème qui prévalait lors de l'instauration de l'allocation de logement familiale (ALF), amélioration des logements, accession à la propriété, soutien au taux d'effort des ménages. Le programme 109 qui assure le financement budgétaire des aides personnelles au logement indique que l'objectif est d'aider les ménages les plus modestes à accéder au logement et à s'y maintenir.

Deuxième constat : l'efficacité de ces prestations sociales est certaine mais semble avoir atteint un plafond. Les aides personnelles au logement bénéficient majoritairement à des locataires dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté. Elles sont particulièrement redistributives puisque 76 % des ménages du premier décile de la distribution des revenus en bénéficient alors que seuls 43 % des ménages de ce décile perçoivent des prestations familiales et 56 % un minimum social.

Les aides personnelles au logement ont pour principal objectif de diminuer le taux d'effort consenti par les ménages. Le taux d'effort brut des ménages, c'est-à-dire avant perception des aides personnelles au logement, est loin d'être le plus élevé en Europe : il atteint 24 % dans le parc privé et 18 % dans le parc social. Nous sommes à des niveaux comparables à ceux de l'Allemagne, de l'Italie, des Pays-Bas. Après prise en compte des aides personnelles au logement, le taux d'effort net est en revanche un des plus bas d'Europe, soit 20 % dans le parc privé et 11 % dans le parc social. Les aides personnelles au logement permettent bien de réduire significativement le taux d'effort des ménages. Il semble néanmoins qu'un effet de plafonnement soit observé ces dernières années car l'augmentation de leur montant n'a pas réduit sensiblement le taux d'effort net, du fait de l'effet de ciseau entre l'évolution du revenu des allocataires et celle de leur charge de logement. D'ailleurs, lors du projet de loi de finances pour 2015, le ministère du logement escomptait une simple stabilisation des taux d'effort nets.

Troisième constat : les aides personnelles au logement soulèvent de nombreux problèmes d'inégalité. Inégalité géographique, tout d'abord. Si une modulation par zonage

prend en compte les différences de loyers, celui-ci ne réduit pas les écarts de taux d'effort entre zones. Le rapport montre que quelle que soit la zone, tendue ou non, les écarts entre les taux d'effort brut et net sont identiques, ce qui signifie que les aides personnelles au logement n'apportent pas plus d'aides dans les zones où les loyers sont plus élevés.

Inégalité aussi selon les catégories de bénéficiaires. Si les trois premiers déciles de revenus sont particulièrement ciblés, les classes moyennes les moins favorisées, soient en les déciles 4 et 5, ont été progressivement exclues du dispositif : un couple avec deux enfants ne bénéficie des aides personnelles au logement que si son revenu est inférieur à deux SMIC, alors qu'à l'origine, il les percevait avec un revenu équivalent à quatre SMIC.

Inégalité encore selon le mode d'habitation. Comme le barème est identique pour le parc social et le parc privé, et comme les loyers réels sont très différents, les locataires du parc social bénéficient d'un phénomène d'avantage comparatif, appelé parfois « avantage HLM ». Cet avantage est estimé à 260 euros par mois en moyenne. Cette inégalité est d'autant plus forte dès lors que le parc social ne peut accueillir tous les ménages à faible ou à très faible revenu.

Inégalité enfin à l'égard des étudiants : les 2,4 millions d'étudiants peuvent percevoir une aide versée sans conditions de ressources. En pratique, un tiers des étudiants bénéficient d'une aide au logement et les deux-tiers des bénéficiaires sont des non-boursiers. Certes incompatibles avec le versement aux parents des allocations familiales, ces aides ne les obligent pas pour autant à exclure l'enfant de la déclaration fiscale. Le montant total des aides au logement allouées aux étudiants s'élève à 1,5 milliard d'euros.

Quatrième constat : les aides personnelles au logement soulèvent une question de soutenabilité budgétaire. Empruntant des canaux de financement particulièrement complexes, ces dépenses ont particulièrement progressé ces dernières années. Comment à l'avenir garantir le financement de ces aides, qui dépend de la contribution des employeurs au titre de l'effort pour la construction ou des crédits budgétaires sur lesquels pèsent de fortes contraintes ?

Cinquième constat : les aides personnelles au logement sont très complexes pour les usagers. Cette prestation est instable, puisqu'elle dépend des changements de situation professionnelle et se traduit bien souvent par des montants erratiques versés chaque mois alors même que la dépense de logement est constante, d'où un phénomène considérable d'indus : les aides au logement représentent près de la moitié des indus identifiés par le contrôle interne des CAF. Les indus, qui représentent 10 % des aides personnelles au logement, pèsent sur les coûts de gestion qui représentent environ 600 millions d'euros, soit 3,5 % du total des aides personnelles au logement versé et un coût unitaire le plus élevé après le RSA.

Sixième constat : les aides personnelles au logement créent un risque d'effet inflationniste. Diverses études économiques le démontrent, elles font l'objet d'une appropriation par les bailleurs en donnant lieu à une augmentation de loyer. Ces études économétriques sont néanmoins contestées par certains spécialistes qui estiment que l'augmentation des loyers intègre un facteur « qualité des logements ». Même si ces études mériteraient d'être approfondies, il y a une présomption économétrique très forte du caractère inflationniste des aides personnelles au logement, notamment dans les zones tendues et pour le logement étudiant.

Dernier constat : si les aides personnelles au logement ont un impact sur la demande de logement, il est beaucoup plus difficile d'identifier leur effet sur l'offre.

Compte tenu de ces constats, la Cour des comptes a analysé les pistes de réformes en fonction de divers critères – impact sur les finances publiques, complexité, coût de gestion, risque d'effets inflationnistes, risque d'effets négatifs sur d'autres politiques publiques, impact social. Trois orientations principales ont été dégagées : simplification du système, accroissement de son équité, réduction de son coût.

Pour ce qui est de la simplification du système, la Cour des comptes estime que certaines recommandations ne sont pas probantes. Ainsi en est-il de la fusion des trois aides qui constituent les aides personnelles au logement. Le gain serait incertain au regard de contraintes liées à l'unification du pilotage de ces aides. De même, les coûts de gestion augmenteraient en cas de déclaration périodique des revenus par les allocataires.

En revanche, des réformes techniques plus modestes peuvent être envisagées comme l'harmonisation des dates d'effet des aides personnelles au logement par rapport aux autres prestations sociales ou la simplification des mesures d'abattement et de neutralisation en cas de chômage. La Cour, qui souhaite une expertise de ces réformes techniques, a également estimé que figer le montant de l'aide pendant six mois, hypothèse assez régulièrement évoquée et qui semble faire consensus, diminuerait les coûts de gestion et le nombre d'indus.

Deuxième orientation : aller vers plus d'équité. En 2012, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) souhaitait que le taux d'effort soit le même pour les allocataires du secteur social et ceux du secteur privé. La Cour des comptes estime cette réforme difficile à mettre en œuvre à coût constant car elle aboutirait à financer la hausse des aides au parc privé par la baisse des aides au secteur social. Sans compensation, le risque pour les finances publiques serait majeur et l'effet inflationniste ne serait pas négligeable du fait du risque de captation de l'aide supplémentaire par les bailleurs privés.

La MAP (Modernisation de l'action publique) avait proposé d'écarter les taux d'effort. Le Haut Conseil de la famille avait envisagé un système de bonus pour les loyers supérieurs à 120 % du loyer plafond. Toutefois, ces deux propositions entraînent un risque pour les finances publiques. Un taux d'effort plafonné à 25 % coûterait 1,4 milliard d'euros.

La Cour des comptes considère que deux voies de réformes méritent attention : le régime d'aide pour les étudiants tout d'abord. Toute réforme doit prendre en compte d'éventuels effets sur les politiques menées en faveur de l'enseignement supérieur, alors que le Gouvernement souhaite que la moitié de chaque classe d'âge soit diplômée. La proportion de boursiers est d'environ 30 %. En conséquence, la Cour des comptes est plutôt réservée sur des réformes telles que l'alignement complet des aides sur le système des bourses ou la création d'une allocation d'autonomie sans condition de ressources, dont le coût ne serait pas contrôlable. En revanche, il conviendrait d'étudier la possibilité de mettre fin aux aides personnelles au logement pour les étudiants rattachés au foyer fiscal parental, les familles choisissant alors entre cette aide et la demi-part fiscale. Cette mesure accroîtrait l'équité, dégagerait 120 millions d'euros d'économies et éviterait de limiter les aides personnelles au logement à une fraction limitée des étudiants au regard des objectifs du Gouvernement.

Une deuxième voie consisterait à réduire les inégalités entre parc social et parc privé. Certaines réformes seraient difficiles à mettre en œuvre. Ainsi en serait-il de

l'intégration dans le revenu fiscal de la subvention implicite liée à l'occupation d'un logement social représenterait un montant de 1,8 milliard d'euros. Ce serait irréaliste puisque l'effort fiscal additionnel porterait sur les seuls locataires du parc social. Autre piste écartée en raison de son coût pour les finances publiques, la réduction du taux d'effort net des locataires du parc privé. En revanche, des mesures plus modestes sont envisageables comme celle d'imposer un minimum de participation aux charges de logement pour tous les allocataires.

La troisième orientation générale porte sur la maîtrise globale du coût des aides personnelles au logement. Envisageable, puisqu'il est pratiqué dans d'autres pays comme le Royaume-Uni, le contingentement rend très difficile de gérer des dépenses de guichet : il faudrait disposer de données précises sur les besoins réels au niveau local afin de fixer des enveloppes départementales. Cette gestion serait d'autant plus complexe que les aides à la pierre sont déconnectées des aides à la personne. Les acteurs ne sont en effet pas les mêmes et ils ne dialoguent pas nécessairement territoire par territoire.

Grâce aux études de l'École d'économie de Paris, nous avons examiné certaines réformes systémiques. La première transformerait les aides personnelles au logement en crédit d'impôt sur le revenu ou en impôt négatif. Cela supposerait une déduction partielle ou totale du loyer du revenu imposable. Cette réforme radicale réduirait les inégalités entre locataires des parcs social et privé, mais poserait des problèmes pratiques considérables, d'autant que la gestion de l'impôt sur le revenu est décalée par rapport au paiement des loyers et qu'il faudrait financer le manque à gagner fiscal. Enfin, la simulation fait apparaître une majorité de perdants.

Autre réforme envisageable, le découplage des aides du montant du loyer, comme cela se pratique en Espagne, dégagerait des économies et favoriserait une simplification des barèmes ainsi qu'un rapprochement des aides personnelles au logement des autres prestations sociales. Toutefois, une allocation indépendante des loyers produirait un avantage supplémentaire aux ménages résidant dans le parc social. Un moyen devrait alors être éventuellement trouvé pour préserver une équité entre les deux parcs et la simulation fait apparaître une importante proportion de perdants.

Dernière piste, partir du principe que ces aides sont efficaces en tant que prestations sociales, poursuivre ce raisonnement et aller dans la voie du découplage, afin que les aides personnelles au logement ne soient plus affectées exclusivement au logement. À terme, cela signifie la fusion avec des dispositifs généraux de type RSA. Cette hypothèse rejoint des expériences étrangères : en Allemagne, deux dispositifs fonctionnent conjointement, avec des aides gérées par les Länder et réservées à ceux qui n'ont droit à aucune autre prestation sociale (1 milliard d'euros et 2 % des ménages), et un dispositif d'assistance géré par les communes (15 milliards d'euros et 8 % des ménages). Avec l'*Universal credit*, le Royaume-Uni prévoit une fusion de quatre prestations sociales et de deux dépenses fiscales d'ici 2019. Selon une microsimulation, une telle réforme n'affecterait directement qu'un tiers des ménages, mais une réforme d'une telle ampleur imposerait de définir précisément le champ des bénéficiaires et la périodicité.

En conclusion, la Cour des comptes constate que les critiques portées à l'encontre des aides personnelles au logement sont nombreuses : multiplicité des objectifs, difficulté à maîtriser l'interaction avec le logement social, inefficacité du zonage, caractère instable et imprévisible des aides pour les bénéficiaires, difficulté de contenir la dépense en période de chômage élevé, caractère en partie inflationniste, problèmes d'équité... En revanche, la

principale efficacité de ces aides réside dans leur caractère redistributif, en dépit des inégalités entre les statuts d'occupation des logements.

Les nombreuses réformes de gestion envisageables doivent être analysées à partir de critères de pertinence, d'efficacité et de faisabilité. La Cour des comptes doit se borner à éclairer les choix possibles sans hiérarchiser les solutions. Deux options finales sont envisageables, cantonner les propositions de réforme au dispositif lui-même ou refondre le système. Il y a là une opposition entre le court et le long terme. La première option pourrait déboucher sur des décisions techniques rapides, comme le fait de figer l'aide sur six mois, de simplifier les modalités de calcul, de modifier l'aide apportée aux étudiants, de prévoir une participation minimale aux charges de logement...

La Cour des comptes souligne l'intérêt de ne pas oublier le long terme, à savoir une approche globale qui inclurait les aides personnelles au logement dans l'ensemble des prestations sociales. Les aides personnelles au logement ont en effet été créées il y a plus de quarante ans, dans un contexte économique et social radicalement différent. Afin de mieux répondre aux priorités actuelles et compte tenu de leur efficacité comme instrument de politique sociale, il serait intéressant de rapprocher cet instrument des autres prestations sociales destinées aux personnes à ressources modestes.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial de la mission « Égalité des territoires et logement ». – Je remercie la Cour des comptes pour cette présentation : son rapport remet à plat le dispositif des aides personnelles au logement, constate ses lacunes et ses dérives et présente les réformes envisageables.

Nous avons constaté, au cours des dernières années, une dépense croissante (18 milliards d'euros), une prévision budgétaire systématiquement en-deçà de la réalité constatée en loi de règlement et une subvention d'équilibre au Fonds national d'aide au logement (Fnal), versée par l'État, plus élevée que le montant initialement inscrit en loi de finances.

Sur ces différents points, la Cour des comptes n'a pas manqué de confirmer l'analyse que nous avons pu faire. La question de la soutenabilité financière du système est d'autant plus cruciale que la subvention de l'État en 2014 n'était pas à la hauteur des dépenses. L'État a ainsi reconstitué vis-à-vis du Fnal une dette de 170 millions d'euros l'année dernière et il est certain que cette dette va s'accroître à la fin de l'exercice en cours. On ne peut pas laisser les choses en l'état.

Après avoir mentionné l'existence de deux modèles de prévision des dépenses – l'un, propre à la Cnaf qui verse les aides aux bénéficiaires, l'autre utilisé par les ministères chargés du logement et du budget –, la Cour des comptes recommande de « renforcer le pilotage budgétaire des aides au logement, en unifiant les hypothèses macro-économiques retenues par les administrations et en améliorant la connaissance des déterminants réels de la dépense ». Cette préconisation est de bon sens.

J'aimerais interroger les représentants des ministères sur cette recommandation : des travaux sont-ils réalisés en ce sens et, dans l'affirmative, à quelle échéance peut-on espérer une mise en œuvre ? Comment comptez-vous présenter un budget plus sincère pour 2016 ? Une inscription insuffisante n'est-elle pas une facilité pour boucler les budgets ? Il est difficile de croire que les aides personnelles au logement stagnent compte tenu des conditions économiques et du fait que le chômage augmente.

L'enquête s'intéresse également à l'efficacité des aides personnelles au logement, en s'interrogeant sur ses résultats au regard des multiples objectifs qui leur sont assignés, et en particulier sur leur capacité à réduire le taux d'effort des ménages bénéficiaires. Sur ce point particulier, il y a une question régulièrement soulevée et que la Cour des comptes ne tranche pas vraiment. Oui ou non, les aides personnelles au logement ont-elles un effet inflationniste sur les loyers dans le parc privé ? La Cour des comptes se borne en effet à recommander d'« analyser la réalité et l'étendue de l'effet inflationniste des aides personnelles au logement ». Néanmoins, Pascal Duchadeuil m'a semblé un peu plus affirmatif sur ce point.

Pour ma part, je considère depuis longtemps que, dans certains cas, notamment dans les zones tendues et pour le logement étudiant, l'effet inflationniste n'est pas contestable. Les prix de loyer au mètre carré en Seine-Saint-Denis s'élèvent à 20 euros pour des appartements à peine louables. De tels montants ne sont possibles que grâce aux aides personnelles au logement et le propriétaire prend le risque, de ce fait, de louer à des familles à revenus faibles. Cet effet inflationniste est évident, même s'il est difficile de le quantifier.

Le Gouvernement envisage-t-il de réaliser des études pour mesurer cet effet inflationniste ? Ce matin, j'ai lu que le Gouvernement pourrait aller jusqu'à supprimer l'aide personnelle au logement au-delà d'un certain montant au mètre carré, notamment en zone tendue. Pourquoi ne pas envisager une mesure moins radicale en réduisant l'aide personnelle au logement au fur et à mesure de l'augmentation du prix au mètre carré ? Je ne sous-estime pas la difficulté de mise en œuvre d'une telle mesure : encore faudrait-il que la Cnaf dispose de multiples données.

Notant l'insuffisante adaptation des aides personnelles aux disparités entre les territoires, la Cour des comptes relève l'obsolescence des zonages très anciens et décalés de la réalité. Le ministère compte-t-il les réviser et dans quels délais ?

Certaines études préconisent un écrêtement des aides en-deçà d'un taux d'effort minimum des ménages. Cette piste est intéressante et un montant de 1,2 milliard d'euros d'économies est évoqué. Un taux d'effort minimum ne serait-il pas une mesure d'équité, alors que les ressources budgétaires sont de plus en plus rares et que l'écart se creuse entre parc social et parc privé ? Cette piste d'économie est la plus importante, quitte à ce qu'elle soit en partie redistribuée. Par exemple, la réforme de l'aide personnelle au logement pour les étudiants proposée par la Cour des comptes ne rapporterait que 120 millions d'euros, ce qui reste relativement faible par rapport aux 18 milliards d'euros de dépenses associées aux aides personnelles au logement.

Lors de la dernière loi de finances, le Gouvernement voulait transformer les aides personnelles à l'accession en un mécanisme de « filet de sécurité ». Considérant qu'il était urgent d'attendre, le Parlement a décalé l'entrée en vigueur de cette réforme d'un an. Ces aides à l'accession sont nécessaires, car elles solvabilisent des ménages aux ressources modestes et sont susceptibles de favoriser la libération de logements locatifs, notamment dans le parc social. Le ministère prévoit-il toujours de mettre en œuvre la réforme des aides personnelles « accession » dès le 1^{er} janvier prochain ?

La Cour des comptes qualifie les aides personnelles au logement pour les étudiants de dispositif atypique. Tous les Gouvernements se sont posé la question et ils ont tous fini par reculer. Il semblerait que ce soit encore le cas. Je continue à penser que ce système est injuste. Un intéressant graphique démontre que le cumul de l'aide apportée par l'aide personnelle au logement et la demi-part fiscale bénéficie plus aux deux déciles les plus

élevés de revenus qu'à ceux des classes moyennes. Il serait plus équitable que les parents choisissent entre la demi-part fiscale et les aides personnelles au logement.

La Cour des comptes a rappelé que les indus étaient importants, les coûts de gestion aussi. Peut-être pourrait-on suggérer aux ministères de figer l'aide sur trois ou six mois ? Est-ce une piste que vous étudiez ? Dans quels délais de mise en œuvre ?

Quant au *big-bang*, le système actuel est effectivement compliqué et coûteux. On voit bien que l'améliorer entraînerait des coûts de gestion supplémentaires. Dès lors, ne vaudrait-il pas mieux changer de logique et prendre modèle sur la Grande-Bretagne qui expérimente une prestation sociale unique déconnectée des loyers pour éviter le phénomène inflationniste ? Est-ce une direction possible ? Y travaillez-vous ?

M. Denis Morin, directeur du budget. – Nous sommes en discussion tous les ans avec la Cour des comptes sur la qualité de nos prévisions. Le Gouvernement et la Cour des comptes ont également l'occasion d'échanger lors de la publication du rapport relatif aux finances publiques, dans la première partie de l'année. La Cour des comptes reconnaît la qualité croissante de nos prévisions sur les recettes et les dépenses. Nos méthodes s'améliorent, s'harmonisent, s'unifient. Les principes de sincérité et de soutenabilité qui sont au cœur de la LOLF sont reconnus comme nécessaires et d'ailleurs contrôlés par le juge.

Nous devons encore améliorer la qualité de nos prévisions en matière de prestations sociales, qui sont parfois difficiles à cerner. Nous avons progressé ces dernières années dans la qualité de prévision de l'allocation pour adulte handicapé (AAH) dont l'évolution avait été mal appréhendée par les administrations. Au moment où nous proposons les dotations budgétaires pour le projet de loi de finances, nous avons désormais des échanges approfondis pour mieux cerner la population éligible, avec les directions chargées des études comme l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) ou la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees). Quant aux aides personnelles au logement, c'est un sujet où les prévisions peuvent difficilement être parfaites, car nous devons faire des hypothèses sur le nombre de bénéficiaires mais aussi sur l'ensemble des ressources contribuant à leur financement, ce qui renvoie aux hypothèses générales de la loi de finances. L'écart à la prévision, observé en exécution ces dernières années, se situe entre 2 et 2,5 %, ce qui n'est pas considérable en pourcentage.

Compte tenu du calendrier de cette audition, il m'est difficile de dévoiler les économies du projet de loi de finances qui doit être rendu public le 30 septembre prochain, après présentation en conseil des ministres. Une réflexion collective intense s'est engagée sur le logement, avec une contribution décisive de la Cour des comptes. Il y a eu également une évaluation des politiques publiques de très grande qualité, ce qui sera utile aux administrations. Il appartient au Gouvernement de rendre ses arbitrages.

La direction du budget approuve l'essentiel des constats de la Cour des comptes. J'ai moi-même été entendu par la formation inter-chambres. Nous sommes cependant plus préoccupés par l'effet inflationniste des aides personnelles au logement qui marque la limite du système. On a, avec la « réforme Barre » des années 70, basculé d'une approche ségrégative des aides à la pierre, à un régime d'aides personnelles qui a contribué à entretenir les rentes dans un secteur à l'impact économique majeur. Malgré l'importance des aides publiques (plus de 2 % du PIB, soit deux fois la moyenne de l'Union européenne), nous n'arrivons pas, depuis trente ans, à régler le problème de l'adéquation entre l'offre et la demande de logements, ce qui pousse les prix à la hausse dans les zones denses et rend

d'autant plus difficile l'accès au logement. La nécessité d'un ciblage beaucoup plus précis des aides personnelles au logement s'est également confirmée année après année pour permettre aux ménages aux revenus les plus faibles d'accéder à un logement.

À titre purement personnel, je ne serais pas choqué, ni comme directeur du budget, ni même comme parent d'élèves, que l'on mette en œuvre la proposition de la Cour des comptes d'imposer aux ménages de choisir entre le rattachement de l'étudiant au foyer fiscal ou le bénéfice des aides personnelles au logement. Le cumul des deux types d'aide n'est pas logique, ni équitable, car l'on traite de la même manière les enfants des cadres supérieurs et ceux issus de foyers plus modestes. C'est un sujet difficile qu'il conviendrait d'aborder, sans me prononcer sur les prochains arbitrages.

Pour améliorer nos hypothèses de prévision, nous nous sommes rapprochés de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (Dhup) et de la Cnaf. C'est un effet positif des observations de la Cour des comptes que de pousser l'administration à améliorer ses prévisions et à présenter au Parlement des évaluations plus fiables, plus sincères et plus soutenables.

M. Laurent Girometti, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. – Nos prévisions se sont déjà améliorées depuis notre audition à la Cour des comptes. Un travail est en cours sur l'élasticité des différents paramètres, les plus importants d'entre eux étant d'ailleurs désormais partagés avec la Cnaf. Des incertitudes demeurent évidemment, également sur les prévisions de recettes, car le Fnal est conçu de telle sorte que le budget de l'État intervient *in fine* en ajustement.

Le ministère du logement donne une appréciation plus nuancée de l'effet inflationniste des aides personnelles au logement, en rejoignant la recommandation de la Cour des comptes. Certaines situations qui ont été mesurées ne sont pas forcément générales. Il est certain que l'instauration de l'attribution des aides personnelles au logement aux étudiants, en même temps que l'évolution du loyer des petits logements dans une ville étudiante fait fortement présumer un effet inflationniste. C'est moins net sur des catégories de logements différentes ou dans d'autres secteurs : la mesure de la part captée par le bailleur ou celle des effets des aides personnelles au logement sur la qualité des logements restent à documenter. Il faut également se méfier de la généralisation à partir de situations telles que celles que les évoquait Philippe Dallier, de mal logement et de loyers très élevés. Le contrôle de la décence, le non-versement de l'allocation lorsque la non-décence est avérée, comme le prévoient la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi Alur) et le décret paru en février dernier, sont des voies d'intervention qui pèsent sur les propriétaires. Nous ne disposons cependant pas de données pour apprécier l'ampleur ou la généralité statistique du phénomène. Enfin, si nous diminuons les aides personnelles au logement, les loyers baisseront-ils forcément ? L'expérience du Royaume-Uni, même très partielle, montre que ce n'est que dans de faibles proportions et très lentement. Nous restons prudents sur ce point.

Le zonage est ancien et établi à partir de la taille des collectivités. En le faisant évoluer, on risque d'affecter le volume des aides. La problématique est à peu près similaire à une réforme unifiant les taux d'efforts entre le parc social et le parc privé, qui pourra difficilement se faire à coût constant, comme le disait Pascal Duchadeuil, avec un nombre important de perdants potentiels. Il serait en tout état de cause difficile d'effacer totalement les différences de taux d'effort entre les zones.

Quant aux étudiants, le choix entre la demi-part fiscale ou l'aide personnelle au logement est une possibilité dont il faut mesurer l'impact. En effet, la demi-part fiscale est plafonnée, il est possible qu'un tel choix pénalise les classes moyennes. Une autre piste consisterait à intégrer le revenu des parents dans le système. Quant à l'effet figé, c'est une idée qui mérite une étude approfondie.

Enfin la refonte complète du système ouvrirait un chantier de longue haleine qui se déploierait sur plusieurs années. Au Royaume-Uni, la réforme qui a été initiée il y a quatre ou cinq ans n'est toujours pas complètement mise en œuvre.

M. Denis Morin. – Pour tempérer l'enthousiasme général sur l'effet figé, je voudrais signaler que plus du quart des allocataires changent de situation chaque année. Cette grande mobilité est due au chômage ou aux accidents de la vie. Comment expliquer à un allocataire brutalement devenu chômeur que ses droits continueront d'être calculés pendant six mois sur sa situation antérieure ? Nous devons nécessairement adapter le dispositif. En figeant le système, nous risquons de créer une dissymétrie dans le traitement des situations, avec en plus des coûts induits.

Je partage la prudence de mon collègue sur la fusion des minima sociaux et le découplage de l'aide personnelle au logement évoqués par la Cour des comptes. La stabilité des règles ne s'accommode pas de modifications substantielles année après année, si on veut que les taux de recours soient croissants et que les bénéficiaires d'aides publiques puissent faire valoir leurs droits. Mieux vaudrait voir comment évolue le rapprochement de la prime pour l'emploi et du RSA « activité », qui sera bientôt mis en œuvre, avant d'enclencher une étape supplémentaire de réforme. En revanche, nous continuerons à travailler pour réduire la complexité du dispositif et les inégalités de traitement et favoriser la réduction du coût global de la politique d'aide au logement qui s'établit à 2 % du PIB pour une moyenne de l'Union européenne qui est à 1 % du PIB.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le fait que la superficie du logement ne soit pas davantage prise en compte lors de l'attribution des aides personnelles au logement n'est-il pas de nature inflationniste ? Preuve en est l'inapplication de la taxe Apparü, qui concerne les logements de petites surfaces jusqu'à 14 mètres carrés. En 2014, le rendement de cette taxe sur les loyers élevés s'est élevé à 1 354 euros (1 325 euros en 2013) : il semblerait qu'un seul contribuable s'en soit acquitté. Nous avons un problème d'égalité devant l'impôt ou d'application de la loi fiscale. À quoi servons-nous, parlementaires ? Philippe Dallier a raison, le calcul de l'aide personnelle au logement qui aboutit à des loyers aberrants pour certains logements en sur-occupation a un caractère inflationniste. Ne faudrait-il pas, comme le propose la Cour des comptes, alimenter un fichier sur les logements et instaurer un plafond par mètre carré ? On éviterait ainsi d'avoir des loyers de 700 euros pour 10 mètres carrés et le commerce des marchands de sommeil.

Mme Michèle André, présidente. – Nicole Bricq, qui fut à votre place, serait heureuse d'entendre vos propos sur la taxe Apparü, qui confirment les analyses qu'elle nous avait présentées.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Comme Philippe Dallier, je souhaite que nous trouvions des solutions pour éviter la sous-évaluation du budget et maintenir les aides personnelles « accession » pour lequel nous avons obtenu un report l'an dernier. Le ministère a-t-il

examiné les modèles étrangers d'aides personnelles au logement ? Quelles leçons pourraient en être tirées ?

Mme Caroline Cayeux, rapporteure de la commission des affaires sociales. – Les aides personnalisées au logement ne sont plus financées par la branche famille, depuis que la loi de finances pour 2015 a transféré sur le budget de l'État auparavant financée par elle, en contrepartie de l'application du pacte de responsabilité et de solidarité. Ce transfert a-t-il dégagé des économies ? Son financement par le budget a-t-il un impact sur la soutenabilité du dispositif ? Le coût des indus et des fraudes est-il compensé par l'État ? J'ai géré deux projets d'accession sociale à la propriété dans ma commune, et l'évolution des dispositifs ont conduit certaines familles à renoncer à leur investissement. C'est regrettable d'autant qu'en devenant propriétaires, elles sont susceptibles de libérer des logements dans le parc social.

Mme Marie-France Beaufils. – La Cour des comptes constate que les dépenses ont progressé presque parallèlement à la dégradation des revenus des ménages – 75 % des bénéficiaires de l'allocation logement sont dans les trois premiers déciles de l'impôt. Il aurait fallu un graphique pour comparer l'évolution des deux courbes.

L'effet pervers de l'aide au logement, qui aurait contribué à augmenter le coût au mètre carré du logement, est difficile à mesurer. Ce qui est certain, c'est que l'abandon de l'aide à la pierre empêche de peser sur le coût de sortie des prix des logements. Autre effet pervers, si le parc social doit loger des gens en très grande difficulté, avec des loyers très bas, les nouvelles constructions ne permettent plus d'accueillir les populations les plus fragiles malgré les aides au logement. Ne faudrait-il pas revoir le coût initial de la construction et le coût final du logement, avant de s'attaquer aux seules aides personnelles au logement ?

M. Thierry Carcenac. – Le rapport a le mérite d'ouvrir de nombreuses pistes de réflexion sur l'accession au logement et la façon de s'y maintenir. Il n'y a pas que les aides personnelles au logement, l'enquête mentionne par exemple le Fonds de solidarité pour le logement (FSL). En 2013, c'est presque 20 milliards d'euros de prestations d'aide au logement qui ont été distribués, dont 18 milliards d'euros d'aides personnelles au logement. Mais il y a le reste. Sans nier que la soutenabilité des aides personnelles au logement est une vraie difficulté pour le budget de l'État, il faudrait veiller à ce que d'éventuels transferts ne viennent pas affecter les autres aides.

L'articulation entre les aides est essentielle et mérite d'être étudiée, comme lors de la fusion du RSA « activité » et de la PPE. Enfin, à côté du cas des étudiants, les aides personnelles au logement pour les personnes âgées en Ehpad posent également la question du reste à charge qui est important. Vous avez ouvert des portes ; des questions demeurent.

M. Marc Laménie. – Si je salue le travail accompli pour réunir et analyser une telle masse d'informations, je regrette la complexité des dispositifs existants, qui est aussi due à la multiplicité des intervenants : communes, départements, allocations familiales, centres communaux d'action sociale (CCAS), actions de solidarité logement... C'est une jungle. Mes collègues Caroline Cayeux et Dominique Estrosi Sassone ont à juste titre souligné l'importance des coûts. La tâche reste immense.

M. Claude Raynal. – Ce rapport étoffé est clair sur les difficultés, moins riche sur les solutions. La Cour des comptes en liste un certain nombre, mais en ferme beaucoup. Les évolutions possibles restent limitées compte tenu des enjeux et des montants financiers.

Nous devons nous féliciter que les aides soient bien ciblées. Ce n'est pas un constat si fréquent dans les politiques publiques. Qu'il s'agisse de l'aide aux ménages les plus modestes ou de la réduction du taux d'effort des ménages (11 % dans le parc social contre 20 % dans le parc privé, et il n'est pas rare qu'il atteigne 40 % pour ceux qui ne reçoivent aucune aide), notre politique publique est une réussite. Cela ne peut également que nous encourager à augmenter la production de logements sociaux.

Je partage les inquiétudes de mes collègues sur l'effet inflationniste des aides dans les zones tendues et dans le parc privé. Il existe d'ailleurs une tendance à transformer en parc social public des logements privés, en recyclant les appartements les plus délabrés. Les solutions restent à trouver. Établir un montant plafond d'aides personnelles au logement au mètre carré comme le suggérait le rapporteur général peut être intéressant. C'est en tout cas une évolution positive, qui rejoint le sujet du blocage des loyers dans les zones tendues.

L'administration s'est montrée prudente sur la question de l'instabilité des aides et de la gestion des indus. Fixer les montants d'aides sur une durée plus longue reste, selon moi, une piste qu'il nous faut explorer. Pour ne léser personne, on pourrait prévoir une possibilité de régularisation ex post au bout de six mois. Chacun a intérêt à ce qu'on gagne en visibilité. Les aides au logement ont une utilité sociale indiscutable, ce n'est pas forcément là qu'il faut d'abord chercher à réduire les coûts.

M. Francis Delattre. – Je ne suis pas convaincu que notre politique publique de logement soit une réussite : notre dépense publique est supérieure à celle de nos voisins et nous connaissons une crise du logement. Le vrai problème est celui de la soutenabilité financière. La difficulté est que le logement en France est trop cher. L'enjeu n'est pas que social, mais économique. Les normes, le foncier sont des alibis. En France, le logement coûte bien plus cher qu'en Allemagne ou en Belgique. À chaque loi sur le logement, on ajoute des normes qui ont des conséquences sur le coût, mais aussi sur la qualité des logements. Est-il utile de faire 100 % de logements accessibles aux handicapés ? 20 % à 30 % suffiraient. Plutôt que de définir le logement social à partir de son financement, nous préfererions qu'il le soit au regard de ses occupants, en envisageant des logements sociaux financés par le secteur privé.

Je suis un peu déçu par votre timidité, monsieur le Président, sur la fusion d'un certain nombre d'aides sociales. On pourrait, sans reprendre à l'identique ce qui a été fait en Angleterre, globaliser d'autres aides sociales. Si les aides sociales sont souhaitables, les aides fiscales à la construction apparaissent beaucoup plus discutables. Grâce à la solvabilisation d'une partie de la population, l'investisseur cumule l'avantage fiscal et la garantie du bénéfice des loyers. Il faudrait que la Cour des comptes examine cela de près. L'accession sociale doit rester dans l'aide à la pierre. Regardez les panneaux immobiliers : que l'aide de l'État s'améliore de 5 %, et aussitôt le prix minimum du logement augmente de 5 %. Les professionnels admettent que l'on puisse repositionner la politique du logement. Enfin, la responsabilité devrait être mieux partagée, notamment par les agglomérations, la principale difficulté des logements sociaux concerne la réservation.

Mme Fabienne Keller. – Je salue le travail de la Cour des comptes et la ténacité de notre collègue Philippe Dallier sur ce sujet. L'accès au logement et les charges qui y sont liées sont des sujets vitaux pour nos concitoyens, au même titre que l'emploi. L'équité et la justice dans le calcul du montant des aides sont mesurables par chacun dans son immeuble et dans son quartier. Vous commentez longuement la question des indus. Les variations à contretemps de leur situation sont désastreuses pour des personnes qui ne disposent d'aucune

épargne. Le sujet est complexe. Il ne faudrait pas non plus, par exemple, qu'une recherche de stabilité dans les aides décourage le retour à l'emploi. Il est impératif de lutter contre l'effet inflationniste des aides, qui alimenteront ce contre quoi elles sont censées lutter, si elles sont mangées par la hausse générale des prix. Votre étude comparative avec le Royaume-Uni est particulièrement intéressante pour la fusion des aides personnelles au logement et des minima sociaux. Les caisses d'allocations familiales ont une gestion fine et une connaissance globale des situations des familles, ce qui pourrait contribuer à rendre d'autant plus efficaces les dispositifs d'aides.

M. Daniel Raoul. – J'ai lu avec intérêt ce rapport encore sous embargo. La question de la soutenabilité financière préoccupe tout le monde. Le financement du Fnal conduit à une dérive de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne, alors que la priorité devrait être de favoriser la construction, ce qui pourrait avoir ensuite pour effet de faire baisser les loyers. Je suis heureux que tout le monde reconnaisse enfin le caractère inflationniste de l'aide personnelle au logement dans les zones tendues. Par ailleurs, s'agissant des étudiants, je ne comprends pas qu'on continue à ne pas imposer le choix entre l'aide personnelle au logement et le rattachement au foyer fiscal parental. Le dispositif est injuste au niveau fiscal et contraire à son objectif.

Bien que votre rapport ferme certaines pistes de réformes, il en reste quelques-unes. Enfin, sur les iniquités, il faudrait réaliser une simulation réelle à partir d'un taux d'effort normalisé. Cela suppose de faire la somme de toutes les ressources pour déterminer ce taux. N'est-il pas plus simple d'instaurer ce taux d'effort normalisé plutôt que de fusionner les aides ?

Mme Michèle André, présidente. – Le rapport que la Cour des comptes nous remet au titre de l'article 58-2° de la LOLF est sous embargo jusqu'à ce que la commission en ait autorisé la publication mais est mis à la disposition des commissaires la veille de l'audition.

M. Gérard Longuet. – Je partage l'analyse de Charles Guéné au nom duquel je m'exprime. En effet, l'excellent rapport de la Cour des comptes méconnaît, concernant les aides aux étudiants, l'inégalité géographique entre les familles selon qu'elles habitent près ou loin d'une ville universitaire. Certains enfants ont la mauvaise idée de choisir des villes universitaires différentes les uns des autres pour faire leurs études, obligeant ainsi leurs parents à multiplier leur effort.

M. Maurice Vincent. – Dispose-t-on d'une estimation des économies que représenterait pour le budget de l'État l'obligation du choix entre la demi-part fiscale et le bénéfice de l'aide au logement pour les étudiants ?

M. Michel Bouvard. – On ne peut pas raisonner comme il y a quarante ans, ni sans tenir compte de l'accroissement de l'aide personnelle au logement et de la disparition progressive de l'aide à la pierre. Ce qui est en jeu, c'est la capacité des organismes à financer l'aide au logement, à développer leur autofinancement et à favoriser la rotation du parc, celle-ci s'étant effondrée avec la crise et la disparition des parcours d'habitat. Si l'on veut dégager des économies, il faut s'interroger sur le coût de production des logements, sur celui des aides, et sur la capacité des organismes à réaliser une partie du patrimoine. Le modèle développé par la Société nationale immobilière est très intéressant à cet égard : il favorise le financement des constructions nouvelles par des fonds propres sans faire appel systématiquement à la puissance publique.

L'un des freins à la révision des zonages, c'est que plus l'on monte dans le zonage, plus le niveau des aides est élevé. Les zonages applicables à la construction ne correspondent pas à la réalité des coûts, ni à celle des tensions. Lorsqu'on a besoin de logements sociaux dans les stations de sports d'hiver, pour loger les salariés et les enfants du pays, et qu'on ne peut rien faire, car en zone C, on est censé construire au même prix qu'au milieu de la Lozère, c'est bien que le zonage est absurde.

Quant aux étudiants, le maintien du système actuel est le fruit d'un manque de courage collectif, malgré les modifications des parts fiscales. Cependant, dans la période où nous sommes, on ne peut pas continuer d'accepter que des aides de l'État soient données deux fois.

M. Laurent Girometti. – S'il n'y a pas de plafonnement au mètre carré, il existe une aide calculée en fonction du loyer, des ressources et de la composition familiale. En zone 1, à Paris, le loyer est plafonné à 292 euros pour une personne seule, et à 457 euros pour une famille de deux enfants. Nous souscrivons tout à fait à la proposition de la Cour des comptes d'une connexion des bases de données sur les logements de la DGFIP et de la Cnaf.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Et qu'en est-il de mon contribuable unique ?

M. Laurent Girometti. – Je suis surpris que vous ayez ces chiffres. En général, on ne les communique pas quand il y a moins de onze contribuables. Cela renvoie à des logiques de plafonnement des loyers excessifs. Si l'encadrement des loyers porte ses fruits à Paris – il est en vigueur depuis le 1^{er} août –, ce genre de situation ne devrait plus exister. Nous restons techniquement réservés sur l'idée d'un pilotage par le taux d'effort. D'une part, il est difficile de fiabiliser la collecte des données, d'autre part cela risque d'entraîner des effets d'aubaine ou de captation par le bailleur si le taux d'effort est connu.

M. Denis Morin. – Pour répondre à Dominique Estrosi Sassone, nous cherchons par l'harmonisation de nos modèles et la collecte d'informations, à proposer chaque année au Gouvernement la plus juste évaluation possible, avec la difficulté particulière d'évaluer les recettes qui alimentent le Fnal, l'État apportant une subvention d'équilibre. En 2014, la survenue d'un choc de désinflation non anticipable a par exemple amené à changer la dépense constatée par rapport à celle qu'il était possible de prévoir avec les hypothèses de la loi de finances initiale.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Que la prévision soit difficile à établir, d'accord. Reconstituer de la dette en fin d'année, non. On pourrait faire en sorte que la dépense soit couverte dans la dernière loi de finances rectificative. On est à 170 millions d'euros fin 2014, on sera probablement à plus de 250 millions d'euros en 2015 : cela préoccupe la commission des finances.

M. Denis Morin. – Et qui nous préoccupe aussi, comme le montrent les débats que nous avons eus sur l'évolution globale des dépenses de l'État ou sur le niveau de la dette État-Sécurité sociale. La Cour des comptes effectue chaque année un travail global de consolidation pour voir quelle est la situation de l'État par rapport à la Sécurité sociale. Les chiffres sont publics.

Les coûts de gestion sont pris en charge dans le budget de l'État, sur une base forfaitaire. Il serait intéressant de retracer des données de comptabilité analytique pour nous

assurer qu'il n'y a pas d'écart entre la réalité des coûts et ce qui est pris en charge par l'État. Les indus irritent autant la Cnaf que les allocataires. Un quart de la population change de situation chaque année : c'est considérable.

Je suis réservé sur les droits figés, même s'il faut poursuivre l'étude sur ce sujet. Je proposerai à mon cabinet de retenir les indus et les droits figés comme un des thèmes des revues de dépenses, afin d'avoir un audit précis. La Cour des comptes pourra également être amenée à creuser ce sujet qui court depuis trente ans déjà.

M. Pascal Duchadeuil. – La Cour des comptes n'a pas méconnu l'éloignement géographique sur l'aide aux étudiants, ce sujet apparaît dans l'enquête. S'agissant de la fusion des prestations, une annexe est consacrée à l'exemple du Royaume-Uni. Nous restons prudents, parce que cette expérience n'ayant pas encore pris son essor, il faudra attendre au minimum 2019 pour en tirer des conclusions. Un développement est également consacré aux aides personnelles « accession ». Nous n'avons pas été conclusifs, car une enquête plus générale est engagée, dont nous attendons les résultats. Les fraudes ont représenté 288 millions d'euros, en 2013, soit un taux de 1,7 %. Les indus se chiffrent à 1,57 milliard d'euros soit moins de 10 %. Les coûts de gestion s'élèvent à 600 millions d'euros. Un tableau (page 26) montre l'évolution du taux d'effort, et l'on constate un effet de stabilisation sur les dix dernières années aussi bien pour les personnes relevant des minima sociaux que pour le reste des salariés. Sur l'effet figé, la Cnaf nous a fait part des changements de situation possibles chez les allocataires, en particulier à la fin du chômage. Il est clair que c'est un point à étudier, en raison des coûts de gestion qu'entraînerait une adaptation du système. Quant à l'effet inflationniste, nous avons été frappés de ce que le taux de captation varie selon les études de 50 à 80 %, voire 100 % dans certains cas, ce qui n'est pas rien lorsqu'on travaille sur 18 milliards d'euros.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Je remercie encore une fois la Cour des comptes dont le travail nourrira la prise de conscience générale sur le fait que ce pays consacre beaucoup d'argent à la politique du logement (42 milliards d'euros au moins), et que pourtant la crise du logement n'a jamais été aussi durement ressentie. En période de difficultés budgétaires, nous devons veiller à être les plus efficaces et les plus équitables possibles. La Cour des comptes démontre clairement qu'il y a beaucoup d'efforts à accomplir pour maîtriser notre système d'aide au logement et le rendre plus juste. Si nous étions en période d'excédent budgétaire, nous pourrions tenter de faire en sorte que tous, dans le parc privé ou public, soient à 11 % de taux d'effort. Ce serait merveilleux, monsieur Raynal ! Mais ce ne sera jamais le cas. Il faut un juste milieu.

S'agissant de l'effet inflationniste en zone tendue, je ne parle pas de logement indécents. En Seine-Saint-Denis, certains logements, louables du point de vue de la décence, le sont eux pour 800 euros à des familles au SMIC. Le propriétaire devrait chercher un locataire disposant de 2 400 euros de ressources. Il accepte le SMIC en comptant notamment sur les aides personnelles au logement. Dans ma commune, des deux-pièces de 45 mètres carrés tout neufs sont loués 2 000 euros par mois à des familles placées là par des associations, et qui perçoivent une aide personnelle au logement ainsi que des aides sociales dont l'aide de l'action sociale à l'enfance (ASE). Le propriétaire a tout compris à notre système. C'est légal ! Les associations répondent que c'est moins cher que de loger une famille à l'hôtel. Cette réponse est hallucinante.

En période de disette budgétaire, il est nécessaire d'être le plus équitable et le plus efficace possible. Soit on réforme le système, soit – ce serait le *big bang* – on fusionne les

aides sociales. Édouard Balladur avait déclaré, à propos des collectivités locales, qu'il était temps de décider. En politique du logement, il est aussi temps de décider et de prendre ses responsabilités quitte à prendre des décisions contestées car douloureuses pour certains.

La commission autorise la publication de l'enquête ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de M. Philippe Dallier.

Mardi 29 septembre 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente et de Mme Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture -

Financement de l'audiovisuel public - Conclusions des travaux de MM. André Gattolin et Jean-Pierre Leleux, rapporteurs

Au cours d'une première séance tenue le matin, la commission entend une communication de MM. André Gattolin et Jean-Pierre Leleux, rapporteurs, sur le financement de l'audiovisuel public (conjointement avec la commission de la culture).

La réunion est ouverte à 9 h05.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture. – Bienvenue à la présidente de la commission des finances, à son rapporteur général et à ses membres, qui ont bien voulu examiner avec nous un sujet de premier plan : France Télévisions, France Médias Monde, Radio France, Arte, l'Institut national de l'audiovisuel (INA) occupent une place considérable dans le paysage audiovisuel français (PAF). Le budget correspondant est suffisamment important pour mériter toute notre attention – et il fait régulièrement l'objet de débats parmi nous.

Un rapport récent de la Cour des comptes a mis en évidence de nombreuses insuffisances dans la gestion de Radio France. Un groupe de travail sur l'avenir de France Télévisions, piloté par Marc Schwartz, a émis des recommandations afin d'en améliorer la gestion. En conclusion d'un colloque organisé au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) il y a un an, le Président de la République avait souhaité un débat sur la modernisation de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) pour tenir compte du développement des nouveaux usages qui menacent son rendement – débat que nous avons souvent eu au Sénat. Et, à l'automne dernier, la ministre de la culture et de la communication se prononçait pour la suppression des dotations budgétaires à France Télévisions.

Dans ces conditions, il est apparu indispensable à notre commission de la culture, de l'éducation et de la communication d'entreprendre un travail de fond sur le financement de l'audiovisuel public. Je remercie Michèle André d'avoir accepté que ces travaux soient menés conjointement avec la commission des finances. Nos deux commissions n'avaient pas collaboré ainsi sur ce sujet depuis 2011.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. – Merci pour votre accueil. Ce rapport est le dernier d'une série de travaux commun de nos deux commissions : rapports de Philippe Adnot rédigé avec Jean-Léonce Dupont puis avec Dominique Gillot, de Dominique Bailly avec Jean-Marc Todeschini sur le financement des

stades, et de vous-même, Madame la présidente, avec Claude Belot, sur les comptes de France Télévisions.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture. – La parole est à nos deux rapporteurs : Jean-Pierre Leleux, membre de notre commission, et André Gattolin, ancien membre de notre commission !

M. André Gattolin, co-rapporteur. – Les travaux que nous vous présentons nous ont occupés un peu plus de six mois. Ils s’inscrivent dans un cadre particulier, non parce qu’ils ont été conduits par deux sénateurs de sensibilité politique différente – ce qui est habituel dans notre assemblée – mais parce qu’ils concernent un sujet politiquement très sensible : le financement, et plus généralement l’organisation, de l’audiovisuel public. Nous aurions pu, sur ce sujet souvent polémique, rester prisonniers de nos engagements respectifs et de nos préjugés, mais la gravité de la situation de notre audiovisuel public nous a invités à ne pas céder à cette tentation.

Notre constat est en effet sans appel : nos sociétés de l’audiovisuel public sont dans une situation difficile et leur modèle économique traverse une grave crise qui appelle une véritable refondation. Les ressources de ces sociétés ont tendance à devenir plus fragiles et incertaines quand leurs charges ne cessent de s’alourdir, faute de réformes satisfaisantes.

Certaines dépenses ont été particulièrement commentées dans les médias ou au sein du monde politique. Le chantier de Radio France a souffert d’une augmentation continue de ses coûts, qui ont atteint 575,5 millions d’euros, près du double de leur estimation initiale. L’absence de pilotage du chantier, dénoncée par la Cour des comptes, explique en grande partie cet « accident » financier. La négociation d’accords collectifs très favorables pour les salariés constitue une autre tendance coûteuse : l’accord collectif de l’Institut national de l’audiovisuel (INA) prévoit une hausse annuelle de la rémunération moyenne comprise entre 1,65 % et 1,85 %, tandis que le coût de l’accord négocié à Radio France est estimé à 4,5 millions d’euros pour le personnel non journaliste et à 800 000 euros pour les journalistes. Les plans de départs volontaires ne sont pas exempts de tout reproche : les syndicats de France Télévisions nous ont indiqué qu’une part très importante des indemnités était consacrée aux très hauts cadres de l’entreprise, proches de l’âge légal de la retraite. Que dire de la pratique consistant pour ces hauts cadres à quitter l’entreprise pour créer des sociétés de production qui deviennent des prestataires de France Télévisions ? Au-delà, nous avons été frappés par le fait que la plupart des dirigeants des entreprises que nous avons rencontrés ne nous ont pas déclaré avoir pour objectif de réduire les dépenses.

Tous les indicateurs sont au rouge. Les coûts de grille de France Télévisions n’ont pas baissé depuis 2010, parallèlement, les charges de personnel ont augmenté de 93 millions d’euros. De 2010 à 2014, les dépenses de Radio France sont passées de 624 millions à 691 millions d’euros, voire 733 millions si l’on considère les estimations pour 2015. Les dépenses d’Arte France ont augmenté de 20 millions d’euros sur la même période, mais au moins cette hausse s’explique-t-elle par un accroissement des investissements dans les programmes. La hausse des charges atteint 8 millions d’euros à l’INA, où elle correspond entièrement à des hausses de la masse salariale. Seule exception à ce tableau, France Médias Monde a vu ses charges globales baisser de 12 millions d’euros depuis 2011. Grâce au seul rapprochement des structures de France 24 et de RFI, près de 14 millions d’euros ont été économisés et redéployés depuis cette date, ce qui peut donner une idée de la marche à suivre à l’avenir.

Si cette hausse globale des dépenses pose aujourd'hui problème, c'est aussi parce que les ressources ne peuvent plus suivre. Le montant de la CAP – l'ancienne redevance – est passé de 121 euros en 2010 à 136 euros en 2015, soit une augmentation de 15 euros par foyer. La CAP constitue l'essentiel des ressources des sociétés de l'audiovisuel public, mais elle est assise sur la détention d'un poste de télévision, selon une interprétation restrictive des services fiscaux. Son évolution, stratégique, suscite donc beaucoup d'interrogations. Le décrochage menace, car les jeunes générations renoncent de plus en plus à acquérir un téléviseur et préfèrent accéder aux programmes *via* des objets connectés. Le taux d'équipement des ménages en télévision, qui a atteint un point haut en 2010 à 97,8 %, est retombé à 97,1 % en 2012 et ne devrait pas cesser de baisser : nous ne disposons pas encore des chiffres de l'INSEE pour 2013, mais les enquêtes de Médiamétrie confirment cette tendance. Le rendement de la CAP n'est pas encore affecté par cette évolution, du fait du dynamisme démographique, de la hausse des décohabitations et de l'inflation : la direction du budget considère qu'à droit constant, il devrait progresser jusqu'à quatre milliards d'euros en 2020, mais qu'une accélération de la baisse du taux d'équipement pourrait être perceptible dès 2018. Se pose aussi une question d'acceptabilité de la CAP, puisque des personnes peuvent aujourd'hui accéder aux programmes télévisés de l'audiovisuel public à travers des objets connectés, sans s'en acquitter.

Ainsi, une extension de l'assiette de la CAP est indispensable pour préserver son rendement et assurer l'équité fiscale, mais il reste un peu de temps pour concevoir le dispositif le mieux adapté. Le problème à régler dans l'immédiat tient à l'avenir des dotations budgétaires qui avaient été prévues pour compenser la suppression de la publicité en soirée sur France Télévisions. Nous avons tous salué comme une garantie d'indépendance la décision du Gouvernement de mettre un terme d'ici 2017 à ces dotations, qui s'élevaient encore à 160 millions d'euros en 2015, grâce à une réforme de la CAP. Or, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, le Gouvernement s'oriente vers une hausse du taux de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques, ce qui semble augurer de la pérennisation des dotations budgétaires, ainsi que des mécanismes de régulation qui les accompagnent et qui nuisent à la prévisibilité des ressources des sociétés. Avec un tel système, les directions des entreprises peinent à inscrire leurs décisions d'investissement dans la durée.

Concernant la question des ressources propres, c'est-à-dire hors dotations de l'Etat et redevance, je présenterai en deux mots les principaux problèmes liés à la production pour les diffuseurs publics. D'une part, le cadre légal a pour conséquence de limiter drastiquement leurs retours sur investissements, alors que la loi impose à France Télévisions d'investir chaque année 400 millions d'euros dans la création audiovisuelle. D'autre part, l'opacité des relations avec les producteurs – les devis n'ont pas fait l'objet, comme dans le cadre de la production cinématographique, d'un formatage précis – ne permet ni des remontées de recettes satisfaisantes, ni un contrôle efficace des dépenses de production.

Ce sujet doit être traité en priorité, car les coûts d'achat des programmes de France Télévisions aux producteurs indépendants sont supérieurs à ceux de la masse salariale de l'entreprise !

M. Jean-Pierre Leleux, co-rapporteur. – La publicité, qui est un véritable serpent de mer, pose à France Télévisions un double défi : continuer à vendre des messages en journée alors que les annonceurs privilégient de plus en plus le *prime time*, et affronter un marché de la publicité dont la baisse structurelle a fait diminuer le chiffre d'affaires de plus de 100 millions d'euros entre 2010 et 2015. La situation est différente pour les autres sociétés.

Radio France, qui maintient son chiffre d'affaires autour de 40 millions d'euros, se heurte surtout à un problème de diversification des annonceurs, tandis que France Médias Monde a réussi à augmenter son chiffre d'affaires d'un million d'euros. La publicité peut-elle constituer l'avenir du financement de France Télévisions ? Notre constat est sans appel : le marché publicitaire ne retrouvera pas ses niveaux historiques, en raison du basculement d'une partie croissante des annonceurs sur Internet. Dans ces conditions, le retour de la publicité après vingt heures ne constituerait pas une solution réaliste. De plus, il réduirait encore la spécificité du service public par rapport aux chaînes privées, et fragiliserait ces dernières, qui ne sont pas non plus en très bonne santé.

Si le service public de l'audiovisuel connaît aujourd'hui une crise financière et voit ses audiences – sur longue période – s'effriter et vieillir, c'est d'abord parce qu'il manque d'un projet clair appliqué dans la durée par des équipes ayant la légitimité et l'autorité nécessaires. L'un de nos principaux constats, qui confirme et prolonge l'analyse du rapport Schwartz, tient au fait que les faiblesses de la gouvernance et les relations compliquées avec la tutelle ne permettent pas aux dirigeants de diriger leurs entreprises sereinement. Depuis de nombreuses années, nous nous sommes focalisés sur le mode de nomination des dirigeants de l'audiovisuel public, en pensant qu'il s'agissait du critère déterminant pour améliorer la gouvernance. Nous sommes désormais convaincus qu'il ne pourra pas y avoir d'indépendance de l'audiovisuel public tant que les conseils d'administration ne pourront pas jouer leur rôle, tant qu'ils seront précédés de pré-conseils d'administration entre la direction et les tutelles où se prennent toutes les décisions importantes, et tant que le calendrier politique de l'actionnaire l'emportera sur l'intérêt des sociétés, ce qui a pour conséquence de reporter systématiquement les décisions difficiles indispensables.

Ainsi, la question du financement de l'audiovisuel public ne peut être traitée séparément de celle de la gouvernance. Mathieu Gallet nous a révélé qu'il a dû concevoir le projet stratégique qu'il a présenté devant le CSA et lui a permis d'être désigné sans avoir le moindre accès aux données financières de Radio France, ce qui, compte tenu de leur forte dégradation à ce moment-là, rendait son projet, dès l'origine, irréalisable. Or, c'est bien ce projet qui est censé servir de base au contrat d'objectifs et de moyens (COM), ce dernier étant lui-même la base de référence pour déterminer le montant annuel de CAP attribué aux différentes sociétés, corrigé au regard des priorités budgétaires de l'État. Finalement, dix-huit mois après sa nomination, le président de Radio France ne dispose toujours pas d'un COM et il fait peu de doute que le document qui devrait nous être transmis d'ici peu sera assez différent des orientations du candidat. Cela pose la question de la pertinence de la désignation des présidents des sociétés de l'audiovisuel public par le CSA, puisque ce dernier ne peut vérifier le réalisme des projets stratégiques des candidats au regard de la situation financière des sociétés.

La désignation de la nouvelle présidente de France Télévisions n'a fait que confirmer ce constat en jetant, de plus, le doute sur les pratiques du collège. Les arbitrages de la ministre de la culture rendus publics le 13 septembre dernier par voie de presse ont également acté le désaccord entre la société et l'État sur les moyens dont elle devrait bénéficier. Une fois de plus, le calendrier politique a pris le pas sur l'intérêt de la société. La situation des entreprises semble gelée jusqu'à la prochaine élection présidentielle, puisque le Gouvernement ne paraît pas souhaiter assumer une réforme de la CAP, compte tenu de ses annonces en matière de baisses d'impôts. Cela rendra certainement très difficile le retour à l'équilibre de France Télévisions et Radio France d'ici 2017.

Notre constat, je le souligne, ne vise pas à mettre en cause spécifiquement le gouvernement actuel : l'année dernière, j'avais apporté mon soutien à la ministre de la culture lorsqu'elle avait annoncé son intention de supprimer les dotations d'ici 2017. Les précédentes majorités n'ont pas été plus vertueuses dans le respect de leurs engagements, concernant par exemple la compensation de la suppression de la publicité décidée en 2009. Quant au mode de nomination des présidents, nous ne proposerons pas non plus de revenir à un choix par le Président de la République compte tenu de l'absence de consensus sur ce sujet.

Nous sommes convaincus qu'il est devenu indispensable de refonder l'audiovisuel public pour en assurer la pérennité, en dépassant les clivages et en privilégiant l'intérêt des citoyens. Cette refondation doit être progressive, respectueuse des salariés et cohérente avec l'état de nos finances publiques. Les propositions que nous allons vous présenter ne sont ni de droite, ni de gauche, elles s'inspirent des meilleures pratiques européennes.

M. André Gattolin, co-rapporteur. – Oui, nous avons voulu présenter un projet global, systémique, afin de répondre dans la durée aux enjeux auxquels doivent faire face les sociétés de l'audiovisuel public. Nos propositions forment donc un tout et nous vous invitons à replacer chacune d'entre elles dans cette cohérence globale pour en apprécier la pertinence. Afin de tenir compte des réalités politiques, nous avons pris en compte le contexte, qui fait qu'une réforme d'ampleur ne semble pas possible avant la prochaine élection présidentielle. C'est pourquoi notre scénario prévoit trois étapes d'ici 2020.

La première étape pourrait être qualifiée d'étape de transition. En 2016 et 2017, nous proposons d'abord de stabiliser les ressources de l'audiovisuel public et de redonner de la prévisibilité aux entreprises, pour favoriser le retour à une situation financière plus saine. Nous actons le fait que la réforme de la CAP pourra intervenir dans un deuxième temps, en 2018, compte tenu du fait que son rendement est garanti dans les deux années qui viennent. Ainsi, pour faire face immédiatement à la dégradation de la situation financière de France Télévisions et de Radio France, et pour éviter de faire appel à l'endettement, nous proposons d'augmenter de 2 euros au-delà de l'inflation le montant de la CAP dans son format actuel en 2016 et en 2017, en contrepartie d'objectifs de réduction des dépenses, chiffrés année après année, définis dans les nouveaux COM. Certaines pistes sont évoquées dans notre rapport. Parallèlement, la suppression des dotations budgétaires à l'horizon de 2017 serait confirmée.

Afin d'apporter plus de stabilité financière aux entreprises de l'audiovisuel public et de cesser de « déshabiller Pierre pour habiller Paul », nous proposons la création d'une réserve de 150 millions d'euros qui serait constituée en début d'année sur la CAP et viendrait en minoration des sommes réparties annuellement entre les entreprises, pour répondre aux aléas et inciter aux mutualisations, en encourageant financièrement les initiatives communes. Les crédits non consommés seraient reversés en fin d'année sur des critères de performance.

La deuxième étape interviendrait en 2018 et 2019, afin de jeter les bases d'un nouveau modèle de financement fondé sur une double réforme : celle de la CAP et celle de la publicité. La réforme de la CAP la transformerait en une contribution forfaitaire universelle, sur le modèle de l'Allemagne, qui a effectué cette réforme depuis deux ans, et de la Suisse, qui l'a adoptée par référendum, afin de rétablir la justice fiscale et la neutralité technologique. Cette réforme pourrait être prévue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018. Elle aurait pour conséquence d'intégrer parmi les redevables plus d'un million de foyers qui ne payent pas aujourd'hui la CAP et de garantir son rendement, qui ne serait plus dépendant du taux d'équipement en téléviseurs. Cette réforme permettrait mécaniquement d'augmenter son produit de l'ordre de 150 millions d'euros, étant précisé que nous estimons par ailleurs que

celle-ci nécessite préalablement une remise à plat des conditions actuelles des dégrèvements et exonérations qui pèsent sur le budget général, notamment en ce qui concerne la limite d'âge. Nous proposons que ces ressources supplémentaires soient utilisées pour repenser la place de la publicité sur le service public. Une baisse du montant de la CAP pourrait aussi être envisagée, sur le modèle de ce que souhaite faire la Suisse.

M. Jean-Pierre Leleux, co-rapporteur. – Là encore, nous avons voulu sortir du débat qui oppose les tenants de la suppression de la publicité sur le service public – dont je fais partie – à ceux de son maintien, voire de son extension. Nous reconnaissons que la suppression totale de la publicité, qui serait souhaitable, n'est sans doute pas possible financièrement, puisqu'elle nécessiterait de trouver environ 380 millions d'euros de recettes de substitution ou d'économies dans les dépenses des sociétés. Nous proposons donc une suppression partielle, qui ne serait plus fondée sur un critère quantitatif, distinguant avant vingt heures et après, mais sur un critère qualitatif. Seraient ainsi évités les messages publicitaires pour des produits ou des services qui ne seraient pas compatibles avec la protection de la santé et de l'environnement. Il s'agirait par exemple de favoriser les publicités en faveur des voitures hybrides et électriques plutôt qu'en faveur du diesel et de l'essence, des légumes et des fruits plutôt qu'en faveur des produits transformés industriels, et des investissements dans les économies d'énergie plutôt que dans la climatisation.

La France accueillera dans quelques semaines la 21^e conférence des parties (COP 21) à la Convention-cadre des Nations-Unies sur le changement climatique avec un message essentiel : il faut changer nos modes de vie et nos habitudes de consommation. Nous proposons d'intégrer cette priorité politique dans les valeurs du service public de l'audiovisuel et, plus généralement, de réduire le temps global de la publicité. Une publicité raisonnable pourrait subsister et même être rétablie en soirée après vingt heures, mais le nombre de minutes serait globalement réduit et l'on pourrait également prévoir une interdiction totale lors des émissions destinées à la jeunesse – c'est l'objet d'une proposition de loi déposée par André Gattolin. Selon nos estimations, ce nouveau régime de la publicité pourrait se traduire par une baisse de chiffre d'affaires d'environ 100 millions d'euros, qui serait compensée par la hausse du produit de la CAP réformée. Les annonceurs de Radio France seraient choisis selon les mêmes critères, sans conséquence sur le chiffre d'affaires compte tenu de son régime restrictif actuel.

Enfin, nous sommes convaincus qu'il faut engager un rapprochement des sociétés de l'audiovisuel public qui doit commencer par une meilleure coordination de leurs projets. Aujourd'hui par exemple, les contrats d'objectifs et de moyens (COM) ne sont pas synchronisés, ce qui signifie qu'ils ne prévoient aucune mutualisation des dépenses, chaque entreprise étant considérée individuellement. Nous proposons qu'ils le soient. Les COM étant liés aux mandats des présidents, nous proposons également de faire converger ces mandats. Ceux qui arriveraient à terme d'ici là ne seraient renouvelés ou prolongés que pour la durée restant à courir jusqu'à la mise en œuvre de la troisième étape.

Celle-ci interviendrait en 2020, avec le rapprochement des sociétés de l'audiovisuel public au sein d'un même groupe, que nous proposons d'appeler « France Médias ». Ce rapprochement favoriserait les mutualisations, la polyvalence du personnel, le développement d'une marque commune et les investissements dans le numérique. Il dégagerait aussi des économies, à travers la mise en commun des fonctions support. Nous proposons qu'une mission de préfiguration étudie l'ensemble des questions liées à la mise en place de « France Médias », en particulier sa forme juridique.

La création de ce nouveau groupe est indispensable pour rénover profondément la gouvernance de l'audiovisuel public. Nous proposons que le nouveau président de « France Médias » soit nommé par l'organe délibérant du nouveau groupe, où ne siègeraient plus les représentants des ministères de tutelle. L'État ne serait représenté que par l'Agence des participations de l'État (APE) au nom de l'État actionnaire. Le conseil délibérant serait composé de personnalités issues du secteur public et choisies pour leur expertise, ou de personnalités issues du secteur privé ayant une véritable culture de l'entreprise, tout en veillant à leur indépendance et en proscrivant les conflits d'intérêts.

Bref, nous proposons de couper le lien de dépendance et de subordination qui fait que les présidents des sociétés de l'audiovisuel public ne sont pas responsabilisés et se cantonnent souvent à demander en permanence des moyens nouveaux et à retarder les réformes. Dans ce nouveau modèle, c'est l'organe délibérant de « France Médias » qui répartirait la CAP entre ses filiales et non l'État. C'est également lui qui nommerait les dirigeants des filiales. Au terme de ces trois étapes, c'est un nouveau modèle de l'audiovisuel public qui serait ainsi refondé sur des bases solides. Nous avons souhaité vous présenter une approche globale et systémique afin de garantir la solidité du projet. J'ajoute que le rapprochement que nous proposons reflète des évolutions observées dans de nombreux pays européens, l'Espagne et la Suisse l'ayant réalisé ces dernières années. Le rôle de notre assemblée est aussi de proposer des idées ambitieuses pour aider notre pays à avancer et à ne pas rester prisonnier des schémas du passé. Il ne s'agit pas de rejouer le débat sur l'Office de radiodiffusion-télévision française (ORTF), qui appartient bien au passé. Aujourd'hui, le service public ne compte que pour un quart de l'audience face aux médias privés et Internet menace de réduire encore cette influence. Il y a donc urgence à envisager des solutions nouvelles et surtout à donner une fois pour toutes son indépendance à notre audiovisuel public.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture. – Merci pour cette présentation exhaustive de propositions fortes.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. – Merci pour cette présentation très complète. Vous proposez des solutions globales. Certains de vos constats font écho à ceux que nos rapporteurs spéciaux ont pu formuler : nécessité de procéder à des mutualisations entre les chaînes, et parfois même en leur sein, évolution de leur masse salariale, érosion prévisible de la base de la CAP. Vous n'avez pas évoqué, en revanche, la question des salaires de certains cadres qui sont pourtant sans emploi. Que pensez-vous du nombre de chaînes ? L'audience moyenne de France 4, par exemple, est de 1,4 %. Selon Médiamétrie, certaines de ses émissions ont une audience de zéro, c'est-à-dire qu'elles touchent moins de cinq mille foyers ! Vous n'avez pas évoqué les chaînes d'Outre-mer, ou la multiplicité des journaux télévisés de France 3. La France n'a-t-elle pas trop de chaînes publiques ? Pour obtenir une rationalisation des dépenses, le meilleur moyen est-il d'augmenter la CAP ? Nous voyons bien, dans les collectivités territoriales, comment le fait d'être mis au pied du mur, comme nous le sommes avec la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF), contraint à réaliser des économies réelles. Pourquoi France Télévisions serait-elle exonérée de tels efforts de réforme ? Le meilleur moyen pour y parvenir ne consiste-t-il pas à devoir s'adapter à une diminution des ressources ?

M. David Assouline. – Voilà un débat d'actualité. Merci aux rapporteurs pour leur travail. Les propositions qu'ils formulent, toutefois, sont de nature politique et dépassent le cadre de la mission de contrôle financier qui leur était confiée. En préconisant une fusion,

sur le modèle de la BBC, ils souhaitent transformer complètement le paysage audiovisuel français. Je laisserai de côté cet aspect de leur présentation, qui me semble insuffisamment étayé, pour me concentrer sur les résultats de leur contrôle financier.

Ils nous présentent la grande difficulté financière de l'audiovisuel public sans la dater. Or, notre dernier débat animé sur le sujet remonte à la loi qui a supprimé la publicité après vingt heures. Y avait-il alors un problème financier ? Au contraire ! Après des difficultés au début des années 2000, la situation s'était stabilisée autour de deux sources de financement, la publicité et la redevance, qui assuraient l'indépendance vis-à-vis du monde commercial comme de l'État. La situation était saine. La suppression de la publicité a ôté plusieurs centaines de millions d'euros à France Télévisions, suscitant une violente déstabilisation. Jean-François Copé avait alors déclaré que, « *lui vivant* », la redevance n'augmenterait pas d'un euro. L'État devait remplacer les ressources publicitaires par des taxes sur la publicité, qui allait fuir vers les chaînes privées. Celles-ci ont protesté, en partie à juste titre, car si elles ont bénéficié de cette manne, une partie des recettes a migré vers Internet. Bref, l'on n'a pas trouvé l'argent. Une taxe sur les télécoms fut créée, qui a été contestée à Bruxelles avant d'être pérennisée car déclarée conforme au droit communautaire. Mais l'État pouvait toujours décider de ne pas reverser cet argent à France Télévisions. Sans la publicité, le seul canal direct de financement demeure la CAP. Ne pas l'augmenter, tout en supprimant la publicité, a créé un chaos dont nous gérons encore les conséquences.

Je soutiens votre proposition d'augmenter la CAP de deux euros en plus de l'inflation. Il ne s'agit que de quelques centimes par mois, et cette hausse est indolore, comme l'a montré l'absence de protestation lors des dernières hausses. Les cinquante millions d'euros supplémentaires de produit régleront en partie les problèmes de déficit structurel.

Le service public devrait pouvoir diffuser du sport, notamment lorsque l'équipe de France joue. Or France Télévisions ne peut plus acheter un seul match après vingt heures. Pourtant, les publicités sont visibles sur les terrains : on accepte donc que les sponsors gagnent de l'argent, mais pas la chaîne qui diffuse le match ! Douze matches de l'Euro ont échappé à l'audiovisuel public, ce qui est un scandale ! L'Euro se joue en France, et le sport gratuit ne se trouve que sur France Télévisions. Nous pourrions autoriser la publicité pendant les mi-temps, ce qui réglerait ce problème.

Bref, l'origine des difficultés actuelles est la réforme de 2009. Or, en face du secteur privé contrôlé par les Bouygues et autres Bolloré, il faut un pôle public stable.

M. Éric Bocquet. – Il a raison !

M. Bruno Retailleau. – Je salue le travail des deux rapporteurs. Ils envisagent une réforme systémique en plusieurs étapes. Je ne puis approuver cependant l'augmentation de la CAP qu'ils proposent. Mieux vaut réfléchir à son universalisation, puisque chaque foyer compte désormais cinq, six ou sept écrans... C'est prendre les choses à l'envers que de proposer une augmentation de la redevance sans s'interroger au préalable sur le périmètre du service public, au moment où Delphine Ernotte propose la création d'une nouvelle chaîne d'information, alors que de nombreuses chaînes ne trouvent pas leur audience, et que les sources d'économies sont nombreuses.

Nous devons comparer le coût d'une heure d'antenne dans le public et dans le privé, par exemple, avant de recourir à la facilité que représente l'augmentation d'une taxe. La création d'un groupe unifié, « France Médias », peut constituer une source importante

d'économies. Au moment où chaque organisation publique, notamment les collectivités territoriales, doit faire des économies, nous devons commencer par nous interroger sur des réformes structurelles : nombre de chaînes, système de production, types de contrats... Je n'avais pas voté la taxe dite Copé, et je m'oppose à son relèvement de 0,9 % à 1,2 %. On ne peut à la fois demander aux opérateurs de mener le grand chantier de la fibre et du haut débit pour réduire la fracture numérique et les lester de semelles de plomb !

M. Roger Karoutchi. – La hausse de la redevance est une absurdité ! En ce moment, les Français sont saturés d'impôts et de taxes. France 2, France 3, France 4, France 5, Arte, l'Outre-mer, bientôt une chaîne d'information en continu, le tout pour un public réduit, n'est-ce pas trop ? Surtout, où est la mission de service public ? Certains jeux, certaines émissions de télé-réalité, certaines séries ou certains films diffusés sur les chaînes publiques sont strictement identiques à ceux que l'on trouve sur les chaînes privées. La mission de service public, cela a un sens. Peut-être faudrait-il recentrer nos chaînes publiques sur ce sens, et les sortir d'un certain mimétisme avec les chaînes privées. La diversification à tout-va est trop coûteuse. Avant de se demander comment financer, il faudrait se demander ce qu'on veut financer.

Mme Corinne Bouchoux. – La proposition n° 4.2 visant à interdire la publicité dans les plages horaires consacrées aux programmes destinés à la jeunesse a-t-elle fait l'objet d'un consensus entre les deux rapporteurs ? La proposition n° 9 qui a pour objectif de renforcer la transparence et le contrôle des prestations réalisées par les producteurs indépendants pour les chaînes publiques vise-t-elle les situations incestueuses où des anciens d'une chaîne deviennent producteurs, ou les relations familiales liant certains producteurs et certaines directions de chaînes ? Avez-vous réfléchi à ce qu'est la qualité du service public, qui devrait se rapprocher davantage de celle d'Arte que de celle de TF1 ?

M. Jean-Pierre Leleux, co-rapporteur. – L'augmentation temporaire de la CAP, que nous proposons, n'est certes pas politiquement correcte dans le contexte actuel de nos finances publiques. Nous n'y étions d'ailleurs pas favorables, puisque nous considérons qu'il faut mieux maîtriser les dépenses de l'audiovisuel public et contraindre les sociétés concernées, en diminuant leurs ressources, à participer à l'effort de maîtrise des comptes publics. Nous proposons toutefois une hausse temporaire, à contrecœur, car cela nous paraît indispensable au vu de la gravité de leur situation financière, qu'il serait sans cela impossible de redresser à court terme. Il s'agit d'une mesure réaliste et responsable, qui donnera à court terme un peu d'oxygène à ces sociétés. Actuellement, étant donné leur inertie, elles sont incapables de réagir assez rapidement à la situation. En deux ans, France Télévisions a accumulé un déficit de 200 millions d'euros, et le besoin de financement de Radio France pour la période 2015-2019 se monte à 170 millions d'euros. Aussi avons-nous inscrit nos propositions de réforme dans un calendrier à moyen terme, comprenant trois étapes. Autrement, il faudrait envisager une réduction des périmètres et des licenciements dès 2016 !

France Télévisions et Radio France ont lancé des plans de départs volontaires pour réduire leurs effectifs. Ils doivent sans doute être amplifiés. Quoi qu'il en soit, ces plans représenteront d'abord un coût net. Sauf à réduire les investissements dans la création, la seule source d'économies véritables réside dans le rapprochement des structures, qui sera long à mettre en œuvre. Les économies les plus faciles ont déjà été faites par France Télévisions dans le cadre du plan lancé en 2012. Nous devons donc poser la question du périmètre des chaînes, ainsi que celle du réseau de France 3. La hausse provisoire de la CAP serait conditionnée à des efforts importants de réduction des dépenses définis dans les nouveaux COM. L'augmentation du taux de la taxe sur les télécoms envisagée par le Gouvernement

pourrait rapporter de l'ordre de 150 millions d'euros sur deux ans, soit un montant proche de ce que dégagerait la hausse de la CAP. Pour autant, nous n'y sommes pas favorables, car elle renouerait avec une budgétisation de l'aide à France Télévisions : cette ressource serait probablement inscrite au budget général avant de faire l'objet d'une dotation à l'audiovisuel, ce qui fragiliserait sa pérennité. De plus, elle serait répercutée aux consommateurs. Enfin, elle obérerait les capacités d'investissement des opérateurs.

Dans une deuxième étape, nous proposons une réforme de la CAP pour stabiliser enfin son produit. Son extension à un million de foyers compensera la baisse probable des recettes publicitaires. La troisième étape consiste à refonder un grand groupe audiovisuel public, nommé « France Médias » pour mutualiser les ressources et les talents. Enfin, monsieur le rapporteur général, c'est moins France 4 que France Ô qui souffre d'un audimat presque nul.

M. André Gattolin, rapporteur. – France 4 représente 1,6 % d'audience.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il y a des émissions à 0 % pour cent d'audience.

M. André Gattolin, rapporteur. – Nous n'avons pas procédé à un audit complet des sociétés et ne pouvons donc guère en dire plus sur le salaire des cadres. Les plans de départs volontaires mis en place à France Télévisions ont des conséquences parfois paradoxales et pas toujours rationnelles : aujourd'hui, ceux qui partent sont des salariés plutôt jeunes, aux compétences utiles, qu'il faut ensuite remplacer en réembauchant ! À TF1, la réduction de 12 % de la masse salariale s'est faite sans plan social, mais au cas par cas, en étudiant, pour chaque salarié, les conditions de départ et les possibilités de requalification.

France Télévisions connaît un problème de gestion des ressources humaines : elle répond aux sollicitations des politiques en organisant de grands plans de départ. Mais avec la mise en place de l'entreprise unique, des gens ont touché rétroactivement des chèques considérables sans même l'avoir demandé ! La question des cadres relève de cette problématique plus vaste de gestion des personnes. Il faudrait être plus précis sur les incompatibilités : il n'est pas acceptable de voir un directeur des programmes devenir aussitôt après son départ directeur d'une entreprise privée de production prestataire de la chaîne, avec des contrats parfois signés ou décidés par la même personne des deux côtés.

De façon générale, les COM sont trop développés ; nous proposons de suivre le rapport Schwartz sur cette question. Sur 70 pages, seules deux pages et demie concernent les relations avec les producteurs privés. Or, cela représente un poste de dépenses supérieur à celui de la masse salariale de France Télévisions. Il faudrait au minimum établir des normes comparables à celles établies par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) pour les devis de production cinématographique.

Madame Bouchoux, nous avons voté dans la loi relative à l'indépendance de l'audiovisuel public du 15 novembre 2013 une disposition visant à permettre aux chaînes du public de détenir des parts de coproduction, pour favoriser un meilleur intéressement aux droits audiovisuels, mais le décret d'application, venu plus d'un an et demi après le vote de la loi, après moult négociations avec les producteurs, en a donné une interprétation si restrictive que cela la vide de son sens. Il y a d'autres modèles que le modèle français fondé sur la redevance et la publicité, Monsieur Assouline : certains s'appuient sur des ressources propres bien supérieures grâce à la revente des productions. Lorsque le public finance une production,

il doit avoir un retour sur investissement. Or aujourd'hui, des coproducteurs ayant financé 4 % ou 5 % des coûts touchent 90 % ou 95 % des droits d'exploitation !

Quant au périmètre, la proposition de Delphine Ernotte de créer une nouvelle chaîne d'information continue, même sur Internet, a-t-elle un sens ?

M. David Assouline. – Oui !

M. André Gattolin, rapporteur. – Je n'ai pas d'avis définitif sur cette question. Mais je crois plus dans le développement d'applications qu'en une chaîne linéaire. La délinéarisation sera le principal vecteur d'attraction des jeunes envers le service public. Le coût de France 4 et ce qu'elle rapporte sont en décalage, voyons ce que proposera la nouvelle direction. La suppression de France Ô, qui a eu 0,6 % d'audience moyenne en 2014, représenterait une économie de 10 millions d'euros : ce n'est pas la panacée, même s'il faut sans doute vérifier ces chiffres, donnés par France Télévisions.

Enfin, notre proposition d'interdire la publicité autour des émissions pour les enfants a pour but de protéger les publics les plus fragiles. Le service public doit montrer l'exemple. David Assouline a raison à propos des écrans de mi-temps lors de la diffusion de matchs.

M. Alain Vasselle. – Votre rapport contient-il un bilan chiffré d'ici 2020 avec une présentation annuelle ? Qu'entendez-vous par « publicité raisonnable » ? Ne nous faisons pas d'illusion sur ce que cela peut rapporter ; je crois plus à la mutualisation. La hausse de la redevance et des taxes est une fuite en avant. Si nous cherchons une solution de transition, je préfère passer par une dotation du budget général, pour donner un peu d'oxygène aux chaînes publiques, que par une augmentation de la redevance.

M. Éric Doligé. – Merci aux rapporteurs pour les informations et les propositions qu'ils nous fournissent. Combien est-on payé pour faire 200 millions d'euros de déficit ? Lorsqu'un nouveau président arrive, la première chose qu'il fait est de constater le déficit et de demander plus d'argent, puis, plutôt que de faire des économies, de créer une nouvelle chaîne... C'est étonnant. Nous allons dans le mur, avez-vous dit. Avez-vous analysé la possibilité de supprimer une chaîne : combien cela coûte-t-il ? Est-ce une option ?

M. Philippe Dominati. – Ce rapport permet de relancer un débat bienvenu. Cela me rappelle la discussion de la loi Copé, que je n'avais pas votée, car elle n'abordait pas le cœur du problème : le périmètre. À la lecture de vos propositions, reste le sentiment que si vous allumez votre poste, vous avez plus de chaînes qu'il n'y a de boulangeries artisanales à Paris. Or nous ne donnons pas 4 milliards d'euros pour en augmenter ce nombre... Si la première étape est d'augmenter la taxe et la deuxième de stabiliser, vous savez que cette deuxième étape n'arrivera jamais. Il faut réduire drastiquement le périmètre.

M. Georges Patient. – Vous déclarez que supprimer France Ô représenterait une économie de 10 millions d'euros. Voulez-vous supprimer tout le système audiovisuel ultramarin ? Je vous rappelle que nous avons mis en place cette chaîne pour compenser l'absence totale de l'Outre-mer sur les chaînes nationales, et que les chaînes régionales sont très importantes.

M. Louis Duvernois. – Je suis sur la même longueur d'ondes que nos rapporteurs. C'est la première fois que l'on envisage de rapprocher toutes les sociétés de

l'audiovisuel public, y compris extérieur – France Médias Monde, dont vous proposez de vous inspirer pour créer « France Médias ». C'est une nécessité urgente. Oui, l'heure est venue de redéfinir la notion d'audiovisuel public, et par conséquent son périmètre.

En tant que Français établi hors de France et administrateur de France Médias Monde, je me réjouis que, pour la première fois, la globalisation soit prise en compte de manière à internationaliser le national sans le diluer. Au conseil d'administration, je constate les problèmes que rencontre l'entreprise avec les ministères de tutelle. Je ne porte pas de jugement sur la qualité des personnes qui les représentent, mais ils ont une vision sectorielle et non transversale. Votre proposition de ne nommer qu'un seul représentant pour l'actionnaire unique qu'est l'État est bienvenue. Cela n'empêcherait naturellement pas les ministères de s'exprimer en amont.

France 24, que peu de Français connaissent, souhaite être diffusée sur le territoire national, mais est bloquée par le CSA. Les Français, qui la financent, ont le droit de la regarder. A la proposition de Delphine Ernotte de créer une nouvelle chaîne, je préférerais réorienter l'action de France 24 vers le national.

M. Patrick Abate. – Roger Karoutchi évoque l'exemple de la télé-réalité sur les chaînes publiques ; il pose une question de fond : que voulons-nous voir à la télévision publique ? Or ce rapport ne s'en préoccupe pas ; il entre dans le sujet par la petite porte, celle du financement. Prudence ! Nous ne pouvons pas analyser la situation sans connaître l'histoire. Je partage la théorie du chaos de David Assouline. L'audiovisuel public a besoin de ses deux jambes pour marcher, redevance et publicité, mais nous ne devons pas nous interdire de recourir à une dotation de l'État, la question de l'indépendance restant entière. Certes, nous ne consacrons pas 4 milliards d'euros à augmenter le nombre de boulangeries artisanales, mais sans doute plus à aider, au titre de la solidarité nationale, nos concitoyens éprouvant des difficultés à subvenir à leurs besoins quotidiens. Si nous voulons un service public, il nous faut de l'argent public.

L'éthique de la publicité ne concerne pas que le service public. Si nous prenons au sérieux nos ambitions pour la COP 21, nous devons l'imposer aussi aux chaînes privées. Ce serait à l'honneur de la télévision française dans son ensemble. Il ne faudrait pas plomber encore plus les recettes des chaînes publiques. Nous sommes par ailleurs en faveur de la publicité sur les chaînes publiques, dont elle constitue, que l'on s'en plaigne ou non, l'un des modes de financement.

M. Michel Canevet. – Merci aux rapporteurs pour la diversité de leurs propositions. Il faudrait néanmoins approfondir la réflexion sur le périmètre. Les dépenses de personnel ont augmenté de plus de 10 %. Avez-vous observé des différences statutaires qui rendraient une fusion des sociétés plus difficile, et dès lors plus coûteuse ? Avez-vous envisagé de faire entrer dans le périmètre les deux chaînes parlementaires ?

Mme Michèle André, présidente. – Avez-vous utilisé le rapport Brucy, auquel Jean-Pierre Leleux et moi-même avons été associés ? Il y aurait plus de cent personnes chargées de contrôler si les contribuables ont ou non une télévision : est-ce une légende ?

M. André Gattolin, rapporteur. – Nous avons en effet utilisé le rapport Brucy, qui présente des pistes excellentes. Ce sont 181 personnes qui sont actuellement affectées au contrôle. Pour la CAP, nous optons pour le système universel à l'allemande, car le rapprochement de sa perception avec celle de la taxe d'habitation ne suffit pas.

Je suis d'accord avec Louis Duvernois sur France Médias Monde : nous avons une chaîne d'information continue d'une grande dimension internationale et créant une plus-value importante grâce à ses reportages ; nous pourrions imaginer d'en réaliser une déclinaison plus nationale. France Télévisions a plus de dépenses que prévu. La négociation se poursuit sur la fusion entre RFI, cette vieille dame de soixante-dix ans, et France 24, cette *start-up* de l'information. Nous en avons discuté avec Marie-Christine Saragosse et Victor Rocaries, le directeur général délégué de France Médias Monde : la réduction des coûts qu'ils ont réussi à obtenir depuis 2011 est intéressante.

Le montant des économies qu'une suppression de France Ô permettrait, n'est pas considérable. À aucun moment il n'a été question de remettre en cause les antennes locales ultramarines. France Ô devait valoriser la présence sur le territoire national de nos concitoyens d'Outre-mer, mais son audience est faible ; peut-être serait-il plus efficace de poursuivre le même objectif sur des canaux qui ont une audience supérieure. La vraie économie est à rechercher du côté de France 3, dont les seules antennes régionales regroupent 3 400 équivalents temps plein. Nous proposons de les réorganiser selon les nouvelles régions, avec une possibilité de décrochages et d'antennes locales. C'est déjà le cas en Rhône-Alpes-Auvergne. Dans un petit territoire ultramarin de moins de 6 500 habitants, l'antenne de France 3 compte 87 salariés dont 20 journalistes, soit un journaliste pour 320 habitants ! De même, France 3 Corse a des effectifs comparables à ceux de France 3 Île-de-France. Certaines équipes ont été constituées avec un objectif annuel de production ; l'objectif a été abandonné, mais les équipes restent...

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Nous avons cherché des solutions pérennes, capables de traverser les alternances et de ne pas susciter de débats frontaux comme par le passé. La structure des ressources de l'audiovisuel public français est différente de la moyenne européenne, où les recettes propres sont plus importantes. Le niveau intellectuel parfois faible de certaines émissions pose la question de la publicité, car c'est bien la recherche de l'audimat, en vue de la publicité, qui conduit les chaînes publiques à diffuser de tels programmes. Je partage la proposition 4.2. Nous avons voulu être réalistes et responsables.

Mme Michèle André, présidente. – Nos deux rapporteurs ont enrichi nos deux commissions par leur remarquable travail. Je ne doute pas que nous en autoriserons la publication.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Oui, grâce à un travail très approfondi et sans complaisance, les rapporteurs confortent le bien-fondé de l'audiovisuel public tout en soulignant les dysfonctionnements d'un système qui repose encore trop sur la culture de la dépense. Le mode de financement ne peut toutefois pas être détaché des autres questions : votre approche globale permet une mise en perspective bienvenue ; nous avons trop pris l'habitude de légiférer au coup par coup. Ainsi, dans le cadre de la loi de modernisation de notre système de santé, des collègues proposaient de supprimer certaines publicités, alors qu'une proposition de loi l'interdisant pour les programmes jeunesse nous sera bientôt présentée... Votre excellent rapport éclairera nos débats sur la loi de finances.

Je tiens à rappeler que la taxe sur les opérateurs, bien qu'affectée au budget général, devait être intégralement reversée à l'audiovisuel public, afin de compenser la fin de la publicité le soir ; si elle l'a été au début, ce n'est plus le cas ces dernières années. Il conviendrait d'en tenir compte, pour statuer sur les modalités à retenir pour la période transitoire avant la réforme de la CAP prévue pour 2018.

En 2009, la réforme de l'audiovisuel public a fusionné les 49 sociétés de France Télévisions ! Bruno Retailleau parle d'une source d'économies ; c'est aussi une source de lisibilité et d'efficacité, dans un monde globalisé. En effet, sans champion européen, sans société puissante, nous aurons du mal à répondre aux défis du monde numérique contemporain.

Les commissions de la culture et des finances autorisent la publication de la communication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est levée à 10 h 40.

Coopération dans le domaine de la construction de bâtiments de projection et de commandement - Rapport pour avis de M. Dominique de Legge

La réunion est ouverte à 14 h 05

Puis la commission entend M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis, sur le projet de loi n° 695 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le gouvernement de la Fédération de Russie sur le règlement des obligations complémentaires liées à la cessation de l'accord du 25 janvier 2011 relatif à la coopération dans le domaine de la construction de bâtiments de projection et de commandement.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – Les bâtiments de projection et de commandement (BPC) servent à la fois de porte-hélicoptères, d'hôpital, de transport de troupes, de mise en œuvre de moyens d'assaut amphibie et enfin de commandement.

La marine nationale dispose de trois BPC de classe Mistral, produits par la société française DCNS et entrés en service entre 2006 et 2012.

En 2009, la Russie s'est déclarée désireuse d'acquérir de tels bâtiments.

Le 25 janvier 2011, un accord entre la France et la Russie est signé.

En conséquence, un contrat prévoyant la fourniture par DCNS de deux BPC est signé le 10 juin 2011 entre DCNS et une société russe. La livraison d'un premier BPC devait intervenir en novembre 2014 et celle d'un second BPC en novembre 2015. Une coopération avec les industriels russes était prévue ainsi que des transferts de technologie.

Le contrat comportait également une option pour la fourniture de deux autres BPC, qui auraient alors été construits en Russie mais auraient comporté pour environ 400 millions d'euros de matériel français.

Pour compléter ce contrat, la Russie a passé commande de la batellerie destinée à être emportée par les BPC, soit quatre chalands de débarquement et de deux engins de débarquement amphibie.

Au total, le prix devant être réglé par la Russie s'élevait à 1,2 milliard d'euros, dont 893 millions d'euros ont versés à titre d'avance à DCNS.

En raison de la crise ukrainienne, le Gouvernement français n'a pas délivré à DCNS l'autorisation d'exportation que celle-ci sollicitait pour pouvoir livrer les BPC.

La France et la Russie ayant décidé en février 2015 d'engager des négociations pour aboutir à un règlement négocié, deux accords intergouvernementaux ont été signés concomitamment le 5 août 2015 : un accord classique qui abroge l'accord de 2011, affirme la renonciation mutuelle à toute forme de recours entre les deux Gouvernements et reconnaît la pleine propriété des bâtiments à la « Partie française » ; l'accord sous forme d'échange de lettres sur le règlement, qui fait l'objet du présent projet de loi.

Ce dernier accord prévoit le versement par le Gouvernement français au Gouvernement russe de la somme de 949,7 millions d'euros à titre d'indemnité. Cette somme correspond pour 893 millions d'euros aux avances versées par la Russie au titre du contrat et pour le solde, soit 56,7 millions d'euros, à des frais exposés par la Russie. Il s'agit notamment de la formation des équipages et du développement de matériels spécifiques destinés aux BPC.

En contrepartie, la France se voit reconnaître la possibilité de revendre ces deux bâtiments, à condition que les matériels militaires russes qui y avaient été intégrés aient bien été restitués à la Russie et sous réserve d'en informer préalablement cette dernière. Selon l'annonce du Président de la République du 23 septembre dernier, les deux BPC devraient ainsi être rachetés par l'Égypte.

Par ailleurs, l'accord interdit la cession des technologies partagées dans le cadre de l'accord de 2011.

Enfin, il comporte une clause d'exonération de responsabilité à l'égard des tiers, privant ceux-ci de tout droit à indemnisation.

Je ne reviendrai pas sur l'opportunité du choix du Gouvernement de ne pas autoriser l'exportation des BPC, nos collègues de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, saisie au fond, ont étudié cette question et se sont prononcés sur le texte. Je note simplement que l'accord trouvé cet été avec la Russie a le grand mérite de mettre fin à une affaire au coût diplomatique certain et qui présentait des risques financiers très importants.

Il n'en demeure pas moins que le Gouvernement tend à enjoliver le bilan financier pour l'État et les industriels français, et que la procédure suivie est très contestable.

La totalité de l'indemnité prévue par l'accord passé avec la Russie, soit 949,7 millions d'euros, a été réglée à partir du programme 146 « Équipement des forces » de la mission « Défense ».

Ce programme a ensuite bénéficié du rattachement de 893 millions d'euros par fonds de concours à la suite du reversement à l'État des sommes que DCNS avait reçues de son client.

Le Gouvernement indique que le solde, soit 56,7 millions d'euros, sera rendu au programme lors de la fin de gestion 2015.

J'en profite pour vous rappeler le débat que nous avons eu au début de l'été dernier sur les mesures budgétaires de fin de gestion qui touchent la mission « Défense » et le

fait que nous vivons encore sous le régime des recettes exceptionnelles prévues par le projet de loi de finances pour 2015.

L'imputation budgétaire décidée par le Gouvernement est assez curieuse au regard de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : le versement d'une indemnité à un État étranger n'a rien à voir l'objet de la mission « Défense » et du programme 146. L'État n'a pas racheté les BPC, qui restent la propriété de DCNS, et ne les a pas affectés à la Marine nationale.

Outre les indemnités versées à la Russie, l'État doit également dédommager les industriels français, à travers la Coface.

La Coface, entreprise privée cotée, propose, pour le compte et avec la garantie de l'État, des polices d'assurance couvrant les risques à l'exportation des entreprises françaises. Elle perçoit à ce titre une rémunération de la part de l'État.

Dans ce cadre, DCNS et CNIM avaient souscrit une police d'assurance Coface afin de se prémunir le risque d'interruption du contrat, y compris du fait d'une décision étatique. La police couvre les coûts de construction et les frais occasionnés par la rupture du contrat, mais pas la marge perdue.

Ces préjudices ne sont en principe indemnisés qu'à raison de la quotité définie dans la police d'assurance, soit 95 %. L'État a décidé de porter cette garantie à 100 % pour les coûts de construction, la quotité garantie restant pour l'instant à 95 % s'agissant des frais exposés du fait de la non livraison des BPC.

Ces frais correspondent essentiellement à l'entretien et au gardiennage des BPC. Ils s'élèvent à environ deux millions d'euros par mois. S'y ajoutent les frais correspondant au démontage et à la restitution des matériels russes installés sur les bateaux.

En raison de l'absence de prise charge du bénéfice perdu, l'assureur et l'industriel doivent s'accorder sur le montant des coûts de construction et donc sur celui de la marge.

Aux dernières nouvelles, la différence d'appréciation entre la Coface et DCNS s'élève encore à environ 56 millions d'euros. Suivant l'issue des négociations, la marge non indemnisée, et donc la perte pour DCNS, pourrait varier entre 90 millions d'euros et 146 millions d'euros.

On notera que l'étude d'impact annexée au présent projet de loi explique laconiquement que l'accord avec la Russie « *n'a pas de conséquence économique pour les industriels français, qui bénéficient d'une couverture de la Coface* ».

Je voudrais dire à cet instant que nous avons eu beaucoup de mal à récupérer des informations auprès du Gouvernement. J'en veux pour preuve la lettre que j'ai reçue ce matin du secrétaire d'État en charge du budget et à qui j'avais demandé, au début du mois, quelques précisions. Il me répond qu'il a bien reçu ma correspondance, qu'il a prescrit un examen attentif du dossier et qu'il m'apportera une réponse dans les meilleurs délais. J'aurais apprécié d'avoir cette réponse avant demain.

Nous sommes en tout cas loin de la « perte zéro » annoncée par le Gouvernement.

L'autre point sur lequel le Gouvernement a fait une présentation tronquée de la réalité, ce sont les conséquences financières et budgétaires de l'indemnisation des industriels.

En effet, cette indemnisation pèsera sur l'État, ce que le Gouvernement s'est bien gardé de préciser dans sa communication et dans l'étude d'impact transmise au Parlement.

Pour bénéficier des garanties publiques gérées par la Coface, les entreprises concernées versent des primes venant abonder le compte « État » de la Coface, strictement séparé de l'actif propre de cette dernière. Les indemnités dues en cas de sinistre sont prélevées sur ce même compte qui doit conserver un encours suffisant pour couvrir les engagements souscrits par la Coface pour le compte de l'État.

L'encours du compte « État » de la Coface s'élevait au 31 décembre 2014 à 4,3 milliards d'euros. En cas de déficit ramenant cet encours à un niveau trop bas, l'État est appelé en garantie à travers le programme 114 de la mission « Engagements financiers de l'État » et abonde le compte du montant nécessaire. En cas d'excédent, un reversement peut être effectué au profit du budget général, constituant une recette non fiscale de l'État.

Ce compte fait partie du patrimoine de l'État et est retracé dans le compte général de l'État. Les indemnités versées aux industriels constituent donc bien une dépense pour l'État, d'un point de vue économique et financier.

Mais cette dépense n'est pas retracée dans le budget général qui, lui, ne prend en compte que le reversement d'un excédent du compte ou un appel en garantie en cas de déficit. Le compte sert en quelque sorte de tampon entre le régime des garanties publiques géré par la Coface et le budget général.

Sur le plan financier, l'indemnisation des industriels français devrait, selon des estimations encore provisoires, coûter environ 1 milliard d'euro à l'État en 2015.

Sur le plan budgétaire, la loi de finances pour 2015 prévoit dans les recettes non fiscales de l'État un reversement de la Coface de 500 millions d'euros.

Du fait de la rupture du contrat avec la Russie, la gestion 2015 des garanties publiques devrait être déficitaire d'environ 200 millions d'euros. Il n'y aura pas d'appel en garantie car l'encours sur le compte reste suffisant, en revanche aucun reversement ne sera réalisé au profit de l'État. Par rapport aux prévisions, l'indemnisation des industriels contribuera donc à aggraver le déficit budgétaire de l'État en 2015 de 500 millions d'euros, qui s'ajoute à la part de l'indemnité versée à la Russie qui reste à la charge l'État. L'effet négatif sur le solde budgétaire 2015 devrait donc être de l'ordre de 556,7 millions d'euros.

Il faut se réjouir de la vente rapide des BPC à l'Égypte, qui s'effectue à un prix raisonnable. En revanche, on ne souscrit à l'idée que cette revente permettrait de réaliser une « opération blanche », contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement.

Le jour de l'annonce de la vente, le porte-parole du Gouvernement a indiqué : « *je vais réfuter totalement ce qui a été annoncé par certains, qui consisterait à dire qu'il y aurait là une perte qui serait liée à cet accord* ».

Je vous rappelle que la France a tout de même échangé un contrat de 1,2 milliard d'euros contre un contrat de 950 millions d'euros. Nous supportons en outre 56 millions

d'euros d'indemnité versés à la Russie, le coût d'entretien et de « dérusification » des bateaux.

L'État ne récupérera via Coface qu'au maximum 850 millions d'euro grâce à la revente des BPC car le prix de la formation des marins et des quatre années de maintenance prévues au contrat revient à DCNS. La perte totale pour l'État pourrait donc être de l'ordre de 250 millions d'euros.

L'issue de cette affaire est suffisamment favorable par rapport aux risques encourus pour que le Gouvernement ne cherche pas à occulter les coûts réels pour l'État et le préjudice effectivement subi par les industriels français.

Sur le plan de la procédure, je voudrai appeler votre attention sur l'article 53 de la Constitution, qui dispose notamment que les engagements internationaux qui « *engagent les finances de l'État [...] ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi* ».

L'accord sur lequel porte le présent projet de loi engage bien les finances de l'État en prévoyant le versement par la France de 949,7 millions d'euros à la Russie. L'exposé des motifs du présent projet de loi précise d'ailleurs que « *cet accord est soumis au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution* ».

Le même article 53 de la Constitution dispose que les accords devant être soumis au Parlement « *ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés* ». Or l'accord dont on nous demande d'autoriser l'approbation prévoit une entrée en vigueur à la date de signature, c'est-à-dire le 5 août.

Cette entrée en vigueur immédiate est confirmée par l'étude d'impact qui indique que « *le présent accord a été signé à Moscou le 5 août 2015 et est entré en vigueur à la date de sa signature* », sans que le Gouvernement ne relève de contradiction dans le fait de soumettre au Parlement un accord censé avoir déjà pris effet.

La question de savoir si le Parlement peut régulièrement approuver un tel accord reste ouverte. Qu'aurait décidé le Conseil constitutionnel s'il avait été saisi préalablement au titre de l'article 54 de la Constitution ? Que déciderait-il, si, le présent projet de loi ayant été adopté, il était saisi *a posteriori* au titre de l'article 61 de la Constitution ? L'adoption du présent projet de loi aurait-il pour effet de valider rétroactivement cette entrée en vigueur prématurée ?

Je rappelle que nous avons réglé à la Russie la somme convenue le jour même de la signature des accords. En cas de vote défavorable du Parlement, je vois mal la Russie nous restituer les 949,7 millions d'euros qu'elle a perçus.

Je m'interroge sur le fait qu'un comptable public ait accepté de procéder à ce paiement sur le fondement d'un accord international qui ne pouvait constitutionnellement pas produire d'effets de droit.

On ne peut que regretter que le Gouvernement ait choisi de régler une affaire aussi sensible par des moyens dont la sécurité juridique est aussi douteuse et de placer le Parlement devant le fait accompli.

C'est pourquoi je ne vous proposerai pas de donner un avis favorable à ce projet de loi car cela créerait un précédent et reviendrait à entériner une procédure qui viole l'article 53 de la Constitution et amoindrit les pouvoirs du Parlement.

En revanche, le sens des responsabilités et de l'intérêt national qui nous anime tous m'empêche de recommander un avis défavorable. Je vous propose donc que la commission des finances s'en remette à la sagesse du Sénat.

À titre personnel, je m'abstiendrai en séance publique.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie le rapporteur pour la qualité de son analyse, qui démontre que le sujet est plus complexe que ne laisse penser son traitement dans la presse. Le comptable public a bien procédé au paiement ?

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis. – Je vous le confirme.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pouvez-vous préciser sur quel compte et sur quel exercice la perte sera constatée ?

M. Jacques Genest. – Je ne suis pas aussi angélique que le Gouvernement. Je pense que cette affaire laissera des traces. La parole de la France a été mise en doute, ce qui risque de fragiliser nos industriels.

La méthode employée témoigne par ailleurs d'un profond mépris du Parlement.

S'agissant de la perte, votre évaluation tient-elle compte des coûts éventuels d'une mise aux normes des bateaux ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Je remercie le rapporteur pour la qualité de son analyse et son appel à la sagesse. S'agissant d'un accord qui nous est soumis *a posteriori*, le rôle du législateur est nécessairement limité. On peut s'interroger sur la procédure qui a été utilisée.

Pour autant, il s'agit certainement d'un moindre mal même si l'aspect financier n'est pas forcément aussi bénéfique que certains ont pu le dire.

Je suivrai donc l'appel à la sagesse de notre rapporteur pour avis.

M. Richard Yung. – Je ne partage pas l'approche de notre rapporteur pour avis. Je soutiens pleinement cet accord.

Mes chers collègues, je vous trouve très pointilleux concernant la méthode. Hier soir, lors du débat concernant les recettes propres de l'Union européenne, il s'agissait bien de valider une décision prise il y a plus d'un an pour un montant qui représente plusieurs milliards d'euros – et personne ne s'en est offusqué. C'est la logique de la Cinquième République.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – On s'en va alors ?

M. Richard Yung. – Il fallait trouver une solution. Pour la France, tenir sa parole, c'était avant tout respecter la décision du Conseil européen.

Cela étant dit, je pense que l'ordre de grandeur du rapporteur spécial concernant la perte – une centaine de millions d'euros – est le bon.

La principale incertitude réside dans la discussion tendue qui se poursuit entre la Coface et le groupe DCNS concernant l'indemnisation d'une partie de la marge.

Par ailleurs, il est nécessaire de rappeler qu'au produit de la vente à l'Égypte s'ajoutera sans doute un contrat de maintenance en condition opérationnelle, pour un gain supplémentaire compris entre 70 et 90 millions d'euros.

Je voterai donc en faveur du projet de loi.

M. Maurice Vincent. – Je remercie le rapporteur pour la clarté de ses explications. J'invite nos collègues de l'opposition à aller au-delà de l'abstention.

Sur le plan économique, compte tenu des circonstances et de l'ampleur des enjeux, la solution trouvée est en effet satisfaisante. Le Gouvernement a très bien travaillé.

M. Michel Bouvard. – Tout d'abord, je regrette la décision de ne pas respecter le contrat tel qu'il était initialement prévu, ce qui aura sans doute des conséquences sur la passation de futurs contrats.

Le dénouement est toutefois satisfaisant, à défaut d'être totalement heureux. La solution consistant à vendre à l'Égypte était sans doute la meilleure car elle ne nécessite que des adaptations mineures, dont le coût est limité.

Après avoir dénoncé le contrat, il n'aurait pas été opportun de refuser un accord avec la Russie qui permet de renouer des relations normales avec ce pays dont l'Europe – et plus particulièrement la France – a besoin. En comparaison avec nos voisins européens, il faut rappeler que le secteur financier français est très impliqué en Russie.

Il faudra toutefois être vigilant concernant le dénouement des négociations avec la Coface, dont une partie des activités doit être transférée à la Banque publique d'investissement.

Je ne peux donc que souscrire à l'analyse de sagesse de notre rapporteur spécial.

M. Bernard Lalande. – Je suis très satisfait du rapport qui vient de nous être présenté. Quand on ne respecte pas un contrat, des pénalités sont toujours prévues. En l'espèce, l'intérêt supérieur de la France était de ne pas respecter ce contrat compte tenu de la situation en Crimée et en Syrie. Les choix diplomatiques et militaires d'un pays ne peuvent être subordonnés à des considérations économiques. Dans cette affaire, le dénouement semble heureux pour tout le monde.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – On revient de loin. Tout le monde le reconnaît. Certains avaient chiffré la perte à plus de 2,4 milliards d'euros.

La situation des industriels est relativement préservée, ce qui constitue un point important dans la situation actuelle. Il faut également se féliciter de la rapidité des négociations pour trouver un nouvel acquéreur.

Toutefois, notre relation avec la Russie est fragilisée. Par ailleurs, l'accord trouvé n'est pas si confortable qu'on veut bien le dire sur le plan financier.

Aussi, il faut se rallier à la proposition d'abstention de notre rapporteur.

M. Jean-Claude Requier. – Je continue de m'interroger : fallait-il vendre les bateaux à la Russie ? La réponse est complexe, compte tenu tant de l'impact négatif de l'embargo sur notre économie que du risque que la Russie se détourne de notre continent.

S'agissant du projet de loi, je pense que la majorité du groupe RDSE s'abstiendra.

M. Dominique de Legge. – Pour répondre à la question du rapporteur général, il faut distinguer l'impact financier et l'impact budgétaire.

S'agissant de l'impact financier, il peut être estimé à 1,1 milliard d'euros en 2015. En 2016, l'État bénéficiera toutefois du produit de la vente à l'Égypte, soit entre 850 et 900 millions d'euros. Au total, le coût pour l'État est donc compris entre 200 et 250 millions d'euros.

S'agissant de l'impact budgétaire, il peut être estimé au total à 556 millions d'euros pour l'exercice 2015.

Concernant la mise aux normes, le coût financier devrait être assez faible. Les normes électriques égyptiennes et russes sont très proches.

Nous resterons vigilants sur les discussions en cours entre la COFACE et le groupe DCNS.

Plus généralement, si cet accord a le mérite d'exister, il faut rappeler qu'il ne s'agit pas d'une bonne opération financière pour le budget de la France – même en prenant en compte la vente à l'Égypte.

L'abstention se justifie par la volonté de ne pas créer un précédent.

À l'issue de ce débat, la commission émet un avis de sagesse sur l'adoption du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur le règlement des obligations complémentaires liées à la cessation de l'accord du 25 janvier 2011 relatif à la coopération dans le domaine de la construction de bâtiments de projection et de commandement.

Politique des territoires – Nomination d'un rapporteur spécial

La commission nomme M. Bernard Delcros rapporteur spécial sur la mission « Politique des territoires ».

**Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire –
Désignation d'un sénateur**

La commission soumet au Président du Sénat la candidature de M. Bernard Delcros comme membre titulaire du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire.

La réunion est levée à 14 h 47

**Nomination du Gouverneur de la Banque de France – Audition de
Mme Jézabel Couppey-Soubeyran et de MM Jean-Claude Magendie,
Jean Maïa et Jean-Claude Trichet**

La séance est ouverte à 16 h 07.

Mme Michèle André, présidente. – En application de l'article 13 de la Constitution, les commissions des finances des deux assemblées sont aujourd'hui appelées à rendre un avis sur le candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de Gouverneur de la Banque de France. Eu égard à l'importance d'une telle nomination, tant pour la vie économique française qu'européenne, il nous a semblé utile de consulter différentes personnalités susceptibles d'apporter à notre commission un éclairage sur les enjeux juridiques voire économiques se rattachant à cette fonction : Jézabel Couppey-Soubeyran, maître de conférences à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Jean-Claude Magendie, premier président honoraire de la cour d'appel de Paris et ancien membre de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, Jean Maïa, directeur des affaires juridiques des ministères économiques et financiers, et Jean-Claude Trichet, ancien président de la Banque centrale européenne (BCE), Gouverneur honoraire de la Banque de France, président du Comité d'éthique professionnelle de la Banque centrale européenne.

Jézabel Couppey-Soubeyran nous exposera les objections qui peuvent être soulevées à l'encontre de la nomination d'une personnalité issue du secteur bancaire au poste de Gouverneur de la Banque de France.

Mme Jézabel Couppey-Soubeyran, maître de conférences à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne. – Merci de donner suite à la lettre ouverte que nous vous avons adressée, avec Laurence Scialom et Anne-Laure Delatte, soutenus par 150 collègues économistes et personnalités de la société civile. Nous y appelons l'attention sur le caractère très inquiétant de la proposition de nommer un ancien banquier au poste de Gouverneur de la Banque de France et sur la nécessité de préserver, autant que possible, l'indépendance des banques centrales et des autorités de supervision vis-à-vis du secteur bancaire et financier.

Nous dénonçons le risque de conflit d'intérêts – notion mal comprise –, non en raison de liens personnels ou financiers que M. Villeroy de Galhau a coupés, c'était un minimum, mais d'une imprégnation des valeurs du secteur bancaire qui laisse penser qu'il sera enclin à en préserver les intérêts. Sans instruire un procès d'intention, on peut supposer que sa façon de penser et d'agir est influencée par son expérience récente de douze années dans le secteur bancaire, où réside une partie de son identité sociale. Les liens sociaux et affectifs qu'il y a noués le rendront plus conciliant, même inconsciemment, à l'égard de ce

secteur, qu'une personne sans cette expérience. Sans prédire l'avenir, je m'appuie sur des enseignements élémentaires de psychologie sociale. Un ancien dirigeant de la première banque française aura-t-il, dans le cadre de son travail de supervision, le réflexe de dénoncer la taille excessive des quatre premiers groupes bancaires, qui pèsent près de trois fois la dette publique, et le risque systémique encouru ? Dénoncera-t-il le risque dû aux produits dérivés de ces banques, dont le montant représente quarante fois la dette publique ?

Les fonctions et pouvoirs du Gouverneur de la Banque de France seraient-ils honorifiques, tout se décidant à Bruxelles ou à Francfort ? Ceux qui le prétendent se trompent. Le Gouverneur siège au Conseil des gouverneurs de la BCE et participe à l'orientation de la politique monétaire européenne. La Banque de France appartient au Système européen de banques centrales. Le Gouverneur préside l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et ses deux collèges, de supervision et de résolution. Il participe à ce titre au système de supervision bancaire européen. Tous les pouvoirs n'ont pas été transférés à Francfort en vertu de l'union bancaire. Depuis novembre 2014, la Banque centrale européenne supervise directement les 123 groupes bancaires dits importants, représentant 1 200 banques ; pour ce faire, elle coopère étroitement avec les autorités nationales comme l'ACPR. Les contrôles sont effectués par des équipes jointes de superviseurs ; les autorités nationales fournissent des informations importantes, notamment pour les *stress tests*, et supervisent les établissements de moindre importance. Bref, elles sont pleinement engagées dans la supervision. En tant que président de l'ACPR, le Gouverneur de la Banque de France est donc, ainsi, fortement impliqué dans la supervision bancaire.

En outre, la supervision d'ordre public demeure purement nationale. Elle porte par exemple sur la lutte contre le blanchiment et la protection des consommateurs, domaine dans lequel BNP Paribas fait l'objet d'une enquête judiciaire. L'ACPR mettra-t-elle en cause la gestion passée du nouveau Gouverneur ? Celui-ci sera impliqué dans les dispositifs de résolution, avec une voix prépondérante en fait, sinon en droit. Le président de l'ACPR est le représentant de la France dans les instances internationales, au Comité de Bâle ou au Conseil de stabilité financière. Quel intérêt y défendra-t-il ? Celui des champions nationaux du secteur bancaire, que l'on encouragera à croître encore et encore au mépris du risque pour la stabilité financière, ou celui de la collectivité qui souffre encore des conséquences de la crise financière ?

L'expertise acquise dans le secteur bancaire est-elle d'une grande utilité pour conduire la politique monétaire et de supervision ? Non. Elle ne confère aucune compétence en matière monétaire, ni en matière de surveillance globale du système financier. L'on m'opposera sans doute que la meilleure des expertises est celle qui s'acquiert une fois passé aux commandes de la banque centrale ou du superviseur, que l'on peut être passé par le secteur bancaire et faire un bon banquier central ou, à l'inverse, être issu de la haute fonction publique et devenir un excellent lobbyiste ; cela n'est pas faux, chacun pourra présenter son exemple. Pour autant, une expertise acquise dans le secteur bancaire ne confère pas, *a priori*, un avantage en ce qui concerne la stabilité monétaire et financière et qu'elle présente aussi, de prime abord, l'inconvénient du risque de conflit d'intérêts et de manque d'indépendance vis-à-vis du secteur bancaire.

Mme Michèle André, présidente. – Jean-Claude Magendie va rappeler la définition de la notion de conflit d'intérêts et les enjeux qui s'y rapportent.

M. Jean-Claude Magendie, premier président honoraire de la cour d'appel de Paris, ancien membre de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits

d'intérêts dans la vie publique. – Les analyses et conclusions de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique ont fait l'objet d'un rapport à l'origine de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Si la tradition française de service public et l'attachement aux valeurs sous-jacentes constituent un rempart contre le risque de conflits d'intérêts, les acquis ne suffisent plus. Les attentes des citoyens sont plus élevées. Par ailleurs, les passages du secteur privé au secteur public sont plus fréquents, d'où un risque de conflits d'intérêts plus important. La législation française en matière de conflit d'intérêts, ancienne, est surtout répressive, avec le délit de prise illégale d'intérêts. Le volet préventif est insuffisant.

Une définition opérationnelle, raisonnable et effective du conflit d'intérêts est nécessaire à l'articulation cohérente de dispositifs de prévention. La notion n'a guère fait l'objet de tentatives de définition, sauf très récemment, par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Conseil de l'Europe ou le Canada, pays souvent précurseur. Aucune définition n'est universelle, mais dépend des attentes collectives. Toutefois, celle de l'OCDE offre un socle commun de réflexion : « *Un conflit d'intérêts implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités.* » On y retrouve les notions de présent et de passé, de conflit potentiel, à la suite d'une nomination notamment, et d'apparence. Cette définition se place en partie sur le terrain extra-juridique, celui des comportements individuels et des pratiques organisationnelles.

Les différentes définitions du conflit d'intérêts présentent des caractéristiques communes fondamentales, dont l'importance des apparences : la personne investie de fonctions publiques possède des intérêts personnels susceptibles d'influer ou de paraître influencer sur l'exercice de ces fonctions. Il s'agit de s'assurer de l'impartialité tant subjective qu'objective. Autre caractéristique, l'existence d'un conflit, opposition ou convergence de nature à susciter un doute objectivement justifié. L'OCDE a invité les États à identifier les situations de conflits d'intérêts inacceptables en posant la question suivante : « *Une personne raisonnable ayant connaissance de l'ensemble des faits pertinents risque-t-elle de penser que l'intégrité de l'administration est menacée par des conflits d'intérêts non résolus ?* » Afin d'éviter la paralysie de l'action des décideurs publics, tout est question de degré.

Les intérêts personnels, outre moraux, sont aussi matériels : patrimoniaux, financiers et professionnels – contrats de travail en cours ou passés, commerciaux ou civils. La temporalité, multiple, porte sur les intérêts détenus avant, pendant et après l'exercice des fonctions. Les risques de conflit d'intérêts sont moins élevés quand les intérêts sont antérieurs ou postérieurs plutôt que simultanés à la période, mais les frontières sont poreuses. L'avantage personnel n'est pas nécessairement immédiat ni direct. Il s'agit d'apprécier la préemption des intérêts concernés, au-delà d'une durée raisonnable et pertinente.

La définition de la Commission de réflexion a été reprise dans la loi. Dans l'esprit de ses membres, la relation professionnelle susceptible d'être regardée comme problématique doit s'entendre de relations ayant donné lieu à un contrat de travail, une rémunération ou un mandat éventuellement social quelconque.

Ces considérations objectives tirées du rapport de la Commission de réflexion excluent toute interprétation personnelle qui m'exposerait au risque de partialité et d'immixtion dans votre mission constitutionnelle.

Mme Michèle André, présidente. – Jean Maïa, quelles analyses juridiques ont été retenues par le Gouvernement le conduisant à constater l’absence de conflit d’intérêts ? Que disent le droit français et le droit européen sur la nomination d’une personnalité issue du secteur bancaire au poste de Gouverneur de la Banque de France ?

M. Jean Maïa, directeur des affaires juridiques des ministères économiques et financiers. – Il faut distinguer les notions d’intérêts actuels et d’intérêts passés et postérieurs, ainsi que les règles générales valables pour l’ensemble des agents de la fonction publique et celles, spécifiques, qui s’attachent à la fonction de Gouverneur de la Banque de France. La jurisprudence administrative et constitutionnelle consacre le devoir d’impartialité des agents publics, devoir d’autant plus fort que les responsabilités sont grandes. Longtemps, l’approche a été de nature pénale. La répression de la prise illégale d’intérêt est abordée aux articles 432-12 et 432-13 du code pénal, le premier interdisant que le contrôleur ait des intérêts chez le contrôlé, le second régissant le passage du secteur public au secteur privé – il n’existe pas d’interdiction en sens inverse. Le président Magendie a expliqué comment ces règles avaient mûri au sein de la commission Sauvé. La loi du 11 octobre 2013 est venue inscrire dans la loi la définition même du conflit d’intérêts.

Des règles spécifiques s’appliquent aux prérogatives dévolues au Gouverneur de la Banque de France. En tant que membre du Conseil des gouverneurs de la BCE, il est soumis au code de déontologie de 2002 et doit indiquer l’ensemble des mandats qu’il exerce. Le Gouverneur de la Banque de France a interdiction formelle, selon le code monétaire et financier, d’exercer toute autre activité professionnelle, publique ou privée, durant son mandat ou au cours des trois années suivant son terme. En tant que président de droit de l’ACPR, il a l’obligation de déclarer l’ensemble des fonctions occupées dans les deux années précédant sa nomination et l’interdiction formelle de détenir tout intérêt, mandat ou fonction durant l’exercice de ses fonctions. Il doit s’abstenir dans les affaires liées à des intérêts passés, dans les deux ans précédant la délibération, selon l’article L. 612-10 du code monétaire et financier.

Le Gouverneur de la Banque de France est soumis à l’ensemble du régime imposé par la loi de 2013, dont les déclarations d’intérêts et de situation patrimoniale auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. En qualité de membre du Haut Conseil de stabilité financière, cette déclaration est publique. La prohibition de la détention d’intérêts actuels est donc particulièrement stricte – François Villeroy de Galhau a dit qu’il s’en déferait. Les intérêts passés font l’objet d’une obligation de déclaration et d’une règle conduisant à l’abstention au cas par cas – François Villeroy de Galhau a choisi d’aller au-delà en indiquant qu’il se déporterait dans les affaires concernant son ancien employeur. Enfin, en raison de ses attributions de Gouverneur de la Banque de France, en tant que président de l’ACPR, il est soumis au contrôle permanent de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Mme Michèle André, présidente. – Jean-Claude Trichet, pouvez-vous préciser le rôle du Gouverneur de la Banque de France dans le Système européen de banques centrales et dans le mécanisme de supervision unique ?

M. Jean-Claude Trichet, ancien président de la BCE, Gouverneur honoraire de la Banque de France, président du Comité d’éthique professionnelle de la BCE. – Je retrouve avec plaisir le Sénat, que j’ai fréquenté pendant dix ans lorsque j’étais Gouverneur de la Banque de France.

Pour cette nomination, la procédure est démocratique : décision du Président de la République, appréciation du Parlement. Certains ont toutefois dénoncé une anomalie dans le choix du candidat retenu. Avec mes collègues Michel Camdessus et Jacques de Larosière, issus comme moi de la fonction publique, n'ayant exercé aucune fonction privée, nous avons envoyé une lettre à François Villeroy de Galhau pour ne pas donner crédit à la thèse rejetant un candidat issu du secteur privé. Nous avons pensé qu'il fallait regarder l'état actuel, non du droit – qui présente une asymétrie entre les préventions *a posteriori* et non *a priori* – mais des faits. Il existe beaucoup d'exemples, dans les grands pays avancés, de gouverneurs ayant eu une expérience privée : le gouverneur de la Banque centrale canadienne, devenu gouverneur de la Banque d'Angleterre et président du Conseil de stabilité financière ; le gouverneur de la Banque d'Italie, devenu président de la BCE, ou encore Stanley Fischer, numéro deux de la banque centrale américaine, qui était auparavant gouverneur de la Banque d'Israël. Il eut été très dommageable pour notre pays d'ériger une règle de non-éligibilité pour les personnes ayant eu une expérience bancaire privée, qui ne correspondrait pas aux possibilités offertes sur le plan international. L'icône des banquiers centraux, Paul Volcker, a eu une expérience dans le secteur privé avant de présider la banque centrale américaine. *A contrario*, il ne faut pas non plus en faire un critère d'éligibilité, si l'on pense aux bons exemples de Janet Yellen, actuelle présidente de la Réserve fédérale américaine, ou de Jens Weidmann, président de la Bundesbank.

La procédure de nomination française, où l'implication parlementaire est très importante, est proche de la procédure américaine, même si les majorités qualifiées sont différentes. Elles ne sont pas généralisées pour le moment. Citons l'exemple singulier de la Banque d'Angleterre, qui demandait, dans le cahier des charges de la succession de Mervyn King, une expérience significative au sein d'une banque centrale ou bien à un haut niveau de responsabilité dans une banque majeure ou dans une autre institution financière. Le gouvernement britannique juge les deux critères également pertinents.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Merci d'avoir répondu à notre invitation : cette procédure inédite est à la hauteur de nos interrogations. Jean-Claude Trichet citait plusieurs exemples de banquiers centraux, dont Mario Draghi. Madame Coupey-Soubeyran, estimez-vous qu'ils sont en situation de conflit d'intérêts potentiel ? Monsieur Magendie, la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique avait-elle évoqué le passage du privé au public ? Faut-il étendre les pouvoirs de la commission de déontologie, qui est compétente sur la situation inverse ? Monsieur Maïa, avez-vous eu des échanges avec la BCE ou la Commission européenne sur cette nomination ? Vous a-t-on fait part de difficultés ?

Mme Jézabel Coupey-Soubeyran. – Jean-Claude Trichet, avec tout le respect que je lui dois, a omis un point fondamental en citant ces exemples : le délai de carence. Mario Draghi a été nommé à la BCE six ans après avoir quitté Goldman Sachs.

M. Michel Bouvard. – Mais à la tête de la Banque d'Italie tout de suite après !

Mme Jézabel Coupey-Soubeyran. – Neuf ans se sont écoulés entre le départ de Mark Carney de Goldman Sachs et son arrivée à la tête d'une banque centrale. Paul Volcker a quitté la Chase Manhattan Bank – où il était économiste de banque, non banquier d'affaires – dix ans avant d'être nommé à la Réserve fédérale en 1979. Dans le cas que vous aurez à examiner aujourd'hui, le délai de carence serait de six mois, ce qui est tout à fait inédit. Est-ce suffisant pour constituer un sas de désimprégnation ? À mon humble avis, non !

M. Jean-Claude Magendie. – Le passage du secteur public au secteur privé est soumis à une autorisation préalable. La vision est asymétrique, mais, intellectuellement, les principes jouent dans un sens comme dans l'autre : la temporalité des intérêts existe toujours, dans le passage du secteur privé au secteur public. Aucune saisine n'a été prévue dans ce sens. J'avoue ne pas savoir pourquoi.

M. Jean Maïa. – Il n'existe pas d'autres règles que celles que j'ai citées, dans le droit européen, et donc aucune interdiction de ce mouvement du secteur bancaire vers le Conseil des gouverneurs. Pendant deux ans, la personne issue du secteur privé doit s'abstenir sur les sujets liés à des intérêts passés. Par ailleurs, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique exerce un contrôle sur d'éventuels conflits d'intérêts tout au long du mandat.

M. Jean-Claude Trichet. – Mario Draghi – qui a été un excellent successeur à la Banque centrale européenne – a d'abord été à la banque centrale italienne, immédiatement après avoir été banquier commercial chez Goldman Sachs.

Mme Jézabel Couppey-Soubeyran. – Il travaillait au Trésor avant.

M. Jean-Claude Trichet. – Avant ! Notre candidat a également été au Trésor : je l'ai moi-même recruté quand j'étais directeur.

Mme Jézabel Couppey-Soubeyran. – Mario Draghi a effectué un mouvement inverse de celui de François Villeroy de Galhau.

M. Jean-Claude Trichet. – Non, pas du tout. Mario Draghi est passé directement de la banque commerciale à la Banque d'Italie.

M. Marc Laménie. – J'ai entendu avec beaucoup d'intérêt les différents points de vue. La question de la réelle incompatibilité de quelqu'un qui a assumé des responsabilités importantes dans le domaine financier se pose. Je reste très prudent.

M. Richard Yung. – La définition des conflits d'intérêts exposée par le président Magendie est essentiellement matérielle, ou porte éventuellement sur des responsabilités. N'y a-t-il pas, de façon plus grave, des conflits d'intérêts moraux ou intellectuels ? On reproche souvent à l'Inspection générale des finances d'être présente partout, au Trésor, à la Banque de France et à la tête des grandes banques commerciales. Ce petit monde se connaît et se protège. Jézabel Couppey-Soubeyran, dans sa pétition, donne sa préférence à un profil universitaire. Des universitaires sont-ils équipés pour diriger une institution de 15 000 personnes et siéger au Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne ?

M. André Gattolin. – En matière de conflits d'intérêts, des traitements différenciés s'appliquent selon les secteurs. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) interdit à ses membres d'exercer des fonctions dans les médias pendant une période d'un an à compter de la cessation de leurs fonctions, comme si l'influence d'un membre du collège était déterminante. C'est aberrant ! Dans nombre d'autres domaines, rien n'est prévu. Le service public, la haute fonction publique impliquent un parcours et des concours, qui fondent l'esprit même de l'élite républicaine. Le pantouflage des énarques me gêne beaucoup. Il entraîne une confusion des élites qui ne s'inscrivent plus dans le service de la République. Si François Villeroy de Galhau avait fait un doctorat ou deux ans de professorat, le sens de son parcours serait différent. Jean Maïa a reconnu une situation de conflit d'intérêts flagrante, en précisant

que François Villeroy de Galhau ne s'engagera pas dans les dossiers ayant trait à BNP Paribas pendant deux ans.

M. Éric Doligé. – Le plus important, c'est la compétence. Les arguments de Jézabel Couppey-Soubeyran sont intéressants. Mais ceux qui sortent d'une fonction ne la défendent pas forcément pour autant. Qui aime bien châtie bien ! Un Président de la République venu directement de la présidence d'un conseil général n'a-t-il pas eu envie de les supprimer ? Et sans délai de carence !

Ayant quitté le secteur privé il y a vingt-cinq ans et fourni une déclaration de patrimoine à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, je peux donc être Gouverneur de la Banque de France ? L'important, c'est la compétence. De hautes personnalités de l'actuel gouvernement sont venues du secteur bancaire, et retourneront probablement dans le privé. Peut-on parler de conflit d'intérêts dans ce cas-là ? Nous nous sommes focalisés sur le Gouverneur de la Banque de France, mais il faut regarder au-delà.

M. Vincent Capo-Canellas. – La question est double. François Villeroy de Galhau a-t-il les qualités et les compétences requises ? Existe-t-il des raisons juridiques d'écarter sa candidature ? L'obligation d'abstention sur les questions portant sur des fonctions précédentes est classique. Y a-t-il d'autres dispositions juridiques traduisant des incompatibilités ? Nous avons tous à cœur que la fonction publique bénéficie des talents de ceux qui ont eu un parcours dans d'autres domaines de la sphère économique. Devoir écarter tout candidat issu du secteur privé représenterait une contrainte dans beaucoup de domaines.

M. Michel Bouvard. – J'ai entendu les précisions sur la participation du futur Gouverneur aux travaux du collège de l'ACPR. L'intéressé a déclaré qu'il se déportera sur les questions relatives à ses anciennes fonctions. C'est une règle habituelle, et de bon sens. En matière d'intérêts personnels, tout est strictement réglementé.

Les fonctions exercées antérieurement peuvent-elles entraîner des comportements divergents de ce qui est attendu peuvent ? C'est la vraie question. Jean-Claude Trichet a rappelé que plusieurs gouverneurs de banques centrales avaient travaillé dans le secteur privé, comme Mario Draghi, nommé à la Banque d'Italie juste après avoir quitté Goldman Sachs. N'ayons pas la suffisance de penser que la Banque d'Italie est une petite banque ! Jean-Claude Trichet a-t-il eu le sentiment que les positions défendues par ses collègues étaient influencées par leurs parcours antérieurs ? Cela a-t-il nui aux décisions à prendre au nom de l'intérêt général ? Les allers et retours entre secteurs public et privé sont souhaitables pour irriguer le système. Ces expériences utiles, voire recommandées, servent la collectivité ; d'autres pays les encouragent d'ailleurs. La faiblesse ne résiderait-elle pas dans les missions de la commission de déontologie ? Ne devrait-elle pas émettre un avis en cas de passage du secteur privé vers le secteur public ? Nous sortirions enfin de ces débats si franco-français...

Mme Jézabel Couppey-Soubeyran. – Nous avons tous en tête la crise financière débutée en 2007-2008, dont nous subissons encore les conséquences. La zone euro peine à se rétablir.

M. Michel Bouvard. – La crise est venue des États-Unis !

Mme Jézabel Couppey-Soubeyran. – Dans un tel contexte nous avons besoin de banquiers centraux et de superviseurs extrêmement sensibles à la question de la stabilité financière afin que cela ne se reproduise pas. On est d'autant plus soucieux des risques

d'instabilité financière, d'autant plus promoteur de la régulation financière que l'on n'est pas lié au secteur bancaire. Il faut donc impérativement des banquiers centraux et des superviseurs indépendants à l'égard de ce secteur. Dans les années 1990, quand Jean-Claude Trichet occupait cette fonction, l'indépendance par rapport au pouvoir politique a été inscrite dans les statuts des banques centrales, au nom de la stabilité monétaire. Il s'agit désormais de stabilité financière : pour la garantir, il est indispensable de mettre en œuvre un principe d'indépendance vis-à-vis du secteur bancaire et financier. Je ne défends pas un candidat universitaire, mais il faut privilégier celui qui présente les meilleurs gages d'indépendance et d'expertise ; or l'expertise acquise dans le secteur bancaire et financier n'est pas la plus appropriée pour cette fonction.

Le principe de l'abstention du Gouverneur sur les affaires concernant un établissement où il a travaillé a été présenté comme un garde-fou. Mais BNP Paribas représente le quart du secteur bancaire français ! Est-ce à dire que lorsqu'il présidera l'ACPR, le futur Gouverneur n'assumera que 75 % de sa mission ?

M. Jean-Claude Magendie. – La Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts a écarté la prise en compte des intérêts moraux, philosophiques, syndicaux et religieux parce que trop intrusive et susceptible d'attenter à la liberté d'expression. Nous le justifions ainsi dans notre rapport : *« le principe en la matière doit rester celui de la confiance et de la responsabilité de la personne concernée, qui est réputée ne pas être influencée par ses convictions dans l'exercice de ses missions, sauf pour certains types de fonctions, d'actes ou de mesures pour lesquels l'existence de telles convictions, dès lors qu'elles se traduiraient par un engagement concret, pourrait être regardée comme structurellement problématique. »* Ces cas restent marginaux ; la principale préoccupation porte bien sur les intérêts matériels.

Sur ce point, un parallèle avec la magistrature s'impose : la règle d'impartialité est certes très importante, mais un magistrat indépendant et incompetent ne serait guère utile. La compétence est presque aussi importante que l'indépendance. Nous balançons entre les règles de protection et la nécessaire compétence du décideur. J'estime pour ma part que plus on est compétent, plus on est indépendant.

M. Jean Maïa. – Il y a en effet une tension fondamentale entre compétence et impartialité. Des règles d'abstention s'appliquent déjà au Gouverneur de la Banque de France ; pour le reste, l'important est de saisir l'intensité du conflit. Dans ce cas précis, un contrôle permanent est exercé par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

M. Jean-Claude Trichet. – Je partage entièrement le sentiment de Jézabel Coupey-Soubeyran sur l'indépendance de la banque centrale, qui a nécessité une modification de la Constitution. Sur le plan français comme sur le plan européen, il est explicitement indiqué que les banques centrales ne sauraient solliciter ni recevoir d'instructions de quelque gouvernant ou lobby que ce soit. C'est fondamental.

Richard Yung a suggéré que les inspecteurs des finances étaient partout. Je tiens à signaler que Michel Camdessus, Christian Noyer ou encore le précédent directeur du Trésor, ne l'étaient pas. La France n'est pas aussi étroite que vous ne semblez le croire dans le recrutement de ses élites ! Je rappelle également que François Villeroy de Galhau a enseigné la politique économique à Sciences Po pendant dix ans – une expérience significative, même si elle n'est pas universitaire à proprement parler – après avoir été directeur de cabinet du ministre de l'économie et des finances, ce qui lui donne certaines compétences en la matière.

Mais le problème crucial est l'élimination de tout conflit d'intérêt. Lorsque je présidais la BCE et le Comité de Bâle, je n'ai pas constaté de différence, au point de vue de l'indépendance, entre ceux qui étaient passés par un établissement bancaire et les autres. La double expérience est-elle possible ? Je le crois.

Mme Jézabel Couppey-Soubeyran. – Les missions des banques centrales n'étaient pas les mêmes à cette époque ! Aujourd'hui, elles sont impliquées dans la stabilité financière.

M. Jean-Claude Trichet. – J'en sais quelque chose, pour avoir contribué à cette évolution. La politique monétaire joue un rôle très important dans la stabilité financière. D'autres gouverneurs de banque centrale se sont montrés plus bienveillants que moi à l'égard des marchés financiers, ce qui a conduit à des catastrophes. Dans notre pays même, j'ai vu le balancier partir dans l'autre sens. On se dit aujourd'hui que je n'avais peut-être pas tort...

Mme Michèle André, présidente. – Je vous remercie.

La réunion, suspendue à 17 h 15, reprend à 17 h 30.

Audition de M. François Villeroy de Galhau, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de Gouverneur de la Banque de France

Mme Michèle André, présidente. – Aux termes de l'article L. 142-8 du code des marchés financiers, le Gouverneur de la Banque de France est nommé par décret en conseil des ministres pour une durée de six ans, renouvelable une fois. En application de la loi du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les candidats proposés par le Président de la République sont entendus par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cela s'explique par l'importance de la fonction de Gouverneur de la Banque de France « *pour la vie économique et sociale de la Nation* ». Pour cette même raison, la commission a procédé à l'audition de quatre personnalités pour l'éclairer sur les enjeux juridiques, voire économiques, de cette nomination. Je rappelle également à mes collègues qu'ils ont reçu, le 10 septembre dernier, un curriculum vitae de François Villeroy de Galhau, ainsi qu'une copie de la lettre qu'il m'a adressée, ainsi qu'au président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, et précisant les dispositions prises afin de garantir son indépendance et son impartialité au regard de ses responsabilités passées.

La nomination ne sera effective que si l'addition des votes négatifs dans chacune des commissions ne dépasse pas les trois cinquièmes des suffrages. Les délégations de vote ne sont pas autorisées.

M. François Villeroy de Galhau. – Merci de votre accueil. Il vous revient aujourd'hui d'apprécier si je peux remplir une mission dont je mesure toute la responsabilité au service de notre pays. Cette procédure, exercée pour la première fois s'agissant de la Banque de France, donne des garanties de transparence et de contrôle qui confèrent à un mandat davantage de légitimité et d'impartialité. Je crois à la démocratie et au respect de nos institutions. Voilà pourquoi j'ai décidé, depuis la proposition du Président de la République, de réserver aux parlementaires – et à eux seuls – mon intervention ainsi que les réponses à vos

questions légitimes, sereinement. Cette règle n'a pas toujours été facile, mais elle s'imposait. Je suis donc heureux que le temps de cette audition soit venu.

Pour apprécier mon aptitude à cette fonction, vous avez à juger d'une personne, de sa compétence, et de son indépendance. Sur la personne, pour aller au-delà de certaines étiquettes parfois hâtivement collées, deux ou trois éclairages sur mon histoire : je suis un homme de l'Est, né à Strasbourg et dont les racines familiales sont depuis longtemps en Lorraine, et même en Sarre, autrefois terre française et aujourd'hui de l'autre côté de la frontière. Nous avons choisi de rester français, ce qui crée un lien encore plus profond avec mon pays. Et je suis en même temps un Européen de conviction et de pratique, en Allemagne ou plus récemment en Italie.

Je suis avant tout un homme de service public. J'y ai passé déjà vingt ans de ma vie professionnelle, marqués notamment par deux grands engagements : la construction de l'Union économique et monétaire, à Paris et à Bruxelles ; la réforme de la direction générale des impôts que j'ai eu l'honneur de diriger. En 2003, quand je suis allé en entreprise, j'ai dit que c'était pour moi une autre façon de servir notre pays et la force de son économie. L'expression a, paraît-il, surpris, de part et d'autre, mais je crois qu'il ne faut pas opposer à l'excès ces deux mondes. J'ai appris à bien connaître les entrepreneurs ; mais l'intérêt pour la chose publique ne m'a jamais quitté.

J'espère enfin être un homme de convictions. Sans prétendre donner de leçons, avec humilité, je crois à la responsabilité sociale – de chacun mais d'abord des dirigeants, y compris économiques. Je crois à l'éthique, y compris en matière financière : j'ai toujours dit ce que je pensais des excès de la finance et de certaines rémunérations ; je me suis engagé pour le développement du microcrédit et de l'entrepreneuriat social. Je crois au débat d'idées et au dialogue entre personnes respectueuses de leurs différences : ce dialogue est pour notre pays aujourd'hui, avec toutes ses peurs et le drame du chômage, le défi le plus difficile ; vous le ressentez plus quotidiennement encore que moi.

Sur mes compétences, la question n'est évidemment pas d'inventer une querelle entre les inspecteurs et les docteurs. C'est plutôt la variété de mon parcours professionnel, construit cependant autour d'une continuité d'engagement, qui m'a – je l'espère – bien préparé pour cette mission. Outre les connaissances européennes et en économie – que j'ai enseigné dix ans – il y a trois savoir-faire spécifiques que j'ai davantage développés, y compris par mon expérience bancaire : le management de grandes équipes et d'un réseau ; la connaissance du terrain, des entreprises, notamment des PME, et de leur financement ; le sens, ou le goût, de la pédagogie sur des sujets rapidement trop techniques. Le rapport que j'ai remis fin août sur le financement de l'investissement montre, je l'espère, cette valeur ajoutée. Ce plus de compétence risque-t-il d'entraîner un moins d'indépendance ?

Cette question de l'indépendance est légitime, et je l'ai prise très au sérieux. J'ai d'abord voulu garantir qu'il n'y aurait jamais de situation de conflit d'intérêts, telle que vous l'avez définie à l'article 2 de la loi de 2013 sur la transparence de la vie publique : que jamais ne puisse exister un intérêt privé « de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif » de mes responsabilités. Après avoir examiné rigoureusement l'ensemble des dispositions existant en droit français, j'ai indiqué dans la lettre que j'ai fait parvenir à votre présidente dès le 9 septembre que je n'aurai plus aucun intérêt présent ni différé dans BNP Paribas ni dans aucune banque ou institution financière, et que j'ai renoncé pour cela définitivement à tous mes droits financiers. Par ailleurs, les décisions individuelles concernant les grandes banques ont été significativement réduites par

le transfert de leur surveillance à Francfort depuis le 1^{er} novembre dernier ; je m'engage cependant, à titre de précaution supplémentaire, à ne participer à aucune décision individuelle d'aucune sorte concernant BNP Paribas dans les deux ans suivant mon départ.

Mais l'indépendance, c'est davantage que cette absence de tout conflit d'intérêts. C'est veiller à ce que la réglementation collective du secteur des banques et assurances soit toujours prise en fonction de l'intérêt général. J'ai lu parfois que, si j'étais nommé, je risquais d'être prisonnier de la finance. C'est extrêmement mal me connaître : j'ai mes limites, comme chacun ; mais je suis un homme libre, et je suis un homme droit. Et je déciderai en fonction seulement de ce que je crois être bon pour notre pays et son économie. Je m'appuierai pour cela sur l'expertise forte des équipes de la Banque de France, et sur ce que je connais du secteur – et je crois que c'est un atout. L'exemple des pays étrangers montre combien cette expérience peut apporter pour des banquiers centraux. L'indépendance, ce sont des règles le plus rigoureuses possibles, mais aussi un caractère, et une éthique. C'est sur ces trois composantes que vous apprécierez la confiance à m'accorder ; et si vous le faites, ce sont ces trois composantes – des règles, un caractère, une éthique – que j'aurai ensuite à appliquer chaque jour, pour défendre le bien commun qu'est la monnaie.

Ces missions s'exercent bien sûr dans le contexte nouveau créé par l'euro, depuis seize ans, et l'union bancaire depuis l'an dernier, mais la Banque de France joue toujours un rôle essentiel pour l'économie française et européenne. Je ne prétendrai pas aujourd'hui vous en donner déjà une lecture achevée, et je serais heureux dans l'avenir d'avoir sur ces sujets un dialogue aussi fréquent et complet que possible avec votre commission. Je résumerai ma vision des missions de la Banque de France autour de trois grands objectifs : la stratégie monétaire ; le service économique, pour la collectivité nationale ; la stabilité financière, afin d'assurer une meilleure prévention des crises.

L'euro repose sur un système fédéral efficace, composé de la BCE et des banques centrales nationales. De cet eurosystème, la Banque de France est le pilier français. Elle a donc tout son rôle à jouer en amont, dans les débats et décisions de politique monétaire qui appartiennent au Conseil des Gouverneurs, comme en aval dans la réalisation des opérations qui lui incombent pour notre territoire, ainsi que la monnaie fiduciaire. Je crois que la politique monétaire active menée avec Mario Draghi est la bonne pour tendre vers une inflation proche de 2 %. Elle est nécessaire pour soutenir la croissance, même si elle ne peut y suffire : il y faut des réformes dans chaque pays, dont le nôtre ; il faut un renforcement de la zone euro, et il ne faut pas renoncer à l'ambition d'un meilleur ordre monétaire mondial. Notre monnaie, ce sont bien sûr les règles des traités, mais c'est à mes yeux beaucoup plus qu'un outil technique : une bonne monnaie comme l'euro doit porter pour nos concitoyens des valeurs essentielles de confiance et de justice. Au titre de cette stratégie monétaire, je veux poursuivre l'ambition incarnée par Christian Noyer d'une Banque de France en position de leadership européen, en particulier sur les opérations de marché ou les moyens de paiement.

Le service économique à la collectivité nationale, ensuite. À ce titre, la Banque de France doit d'abord apporter, notamment aux élus, le meilleur diagnostic possible sur la conjoncture, la situation des entreprises, les financements en soutien du développement. Elle doit rendre des services concrets aux particuliers, à commencer par les plus défavorisés, dans le traitement du surendettement, l'accès aux comptes bancaires, la protection et l'éducation financière des consommateurs. Et elle est également au service des PME, à travers la cotation et la médiation du crédit. Ces missions de service économique s'ancrent très heureusement sur le terrain : je compte aller dans chacune des nouvelles régions dans la première année de mes fonctions pour rencontrer les équipes de la Banque mais aussi les acteurs publics et privés

dans les territoires. Cet ancrage éclaire en retour la stratégie monétaire : la Banque de France a cette grande chance d'avoir la tête dans l'Europe et les pieds sur le terrain ; je compte développer encore ce lien.

La stabilité financière, enfin. Cette mission s'est évidemment renforcée depuis la crise financière et ses ravages. Elle a son volet individuel, pour garantir la sécurité de l'épargne : la supervision des assurances et des banques, avec le grand progrès de l'union bancaire. Un système financier sain sert notre pays. Mais la stabilité financière exige surtout un volet collectif : le renforcement de la réglementation financière et la surveillance des risques d'enchaînement dits macroprudentiels. Un travail complexe, considérable, indispensable, a été mené depuis 2009 à Bâle, à Bruxelles, à Paris. Ce travail est souvent critiqué, excessivement. Les règles du jeu n'ont plus rien à voir avec celles de l'avant-crise : les banques ont dû considérablement renforcer leurs protections. À l'inverse, Bâle III ne pèse pas à mon sens sur la croissance. Pour autant, nous devons rester très vigilants pour l'avenir, ce qui suppose notamment une présence active, dans les discussions de Bâle, de la France comme de la zone euro – qui partage en général le même modèle de financement par des banques intégrées.

Stratégie, service, stabilité : voici le triangle fondateur des missions de la Banque de France. Triangle dynamique, car chacune des missions nourrit les deux autres. Encore faut-il pour cela deux conditions transversales du succès. La première est de contribuer davantage encore au débat économique rigoureux dans notre pays. Nos défis sont immenses ; notre culture économique collective passe pour être faible ; nos affrontements sont souvent stéréotypés ; nos cloisons sont trop étanches entre responsables publics, entrepreneurs, recherche économique. Notre pays a pourtant une communauté d'économistes parmi les plus reconnues au monde ; la Banque de France a en son sein beaucoup de talents et de données pour nourrir avec cette communauté extérieure l'éclairage des problèmes, et la recherche de leurs solutions. Je m'engagerai en ce sens.

La seconde clé du succès, ce sont les équipes de la Banque de France et leur management : 12 000 hommes et femmes très attachés à leur métier et reconnus pour leur fiabilité et leur professionnalisme. La moitié est hors des services centraux, dans le réseau ou la fabrication des billets. La Banque est engagée dans un plan résolu d'adaptation de ce réseau qui combine efficacité et visibilité dans chaque département. Au-delà, il y a un bel horizon de management : la Banque de France peut être exemplaire dans la transition des générations, la modernisation de ses méthodes de travail, l'ouverture de sa culture.

La Banque de France peut regarder l'avenir avec ambition, parce qu'elle est forte de son nom et de son histoire, mais plus encore parce que ses missions en font un instrument exceptionnel au service d'une monnaie fiable, et plus largement d'une croissance saine et d'un emploi durable. Telles sont les finalités qui m'animeront, si vous me confiez cette responsabilité pour notre pays.

Mme Michèle André, présidente. – Je vous remercie. L'union bancaire repose sur trois piliers. Les deux premiers, déjà engagés, sont les mécanismes de supervision et de résolution communs. Le troisième est une garantie des dépôts mutualisée, qui semble au point mort, notamment en raison de l'opposition de l'Allemagne. Considérez-vous que l'union bancaire réduit véritablement le lien entre le risque souverain et le risque bancaire tant qu'un épargnant n'est couvert que par son système de garantie des dépôts national ? Faut-il attendre l'achèvement de la mise en place des règles de résolution, notamment le renflouement interne, avant d'envisager de mutualiser les fonds de garantie ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les banques françaises ont été impliquées, au cours des dernières années, dans des contentieux liés à leurs opérations avec des pays sous embargo ainsi qu'à des affaires de blanchiment. À vos yeux, le Gouverneur de la Banque de France doit-il proposer des mesures pour renforcer les règles en la matière ? Je précise que ma question n'est pas liée à vos fonctions passées au sein de BNP Paribas, où vous étiez chargé des marchés domestiques.

Notre commission a beaucoup travaillé sur la sécurité financière et la solvabilité des banques. Les règles prudentielles telles que Bâle III ou Solvabilité II ne risquent-elles pas de contraindre à l'excès le financement de notre économie ? *Quid* d'un éventuel Bâle IV ?

Enfin, comment appréciez-vous le risque de remontée des taux d'intérêt américains ? Quelle devrait-être la politique des banques centrales en la matière ?

M. François Villeroy de Galhau. – Je salue le progrès que constitue la construction des deux premiers piliers de l'union bancaire, inimaginable il y a deux ans. La supervision, assurée à Francfort par la BCE, est une réalité depuis le 1^{er} novembre ; quant au mécanisme de résolution, il sera mis en place le 1^{er} janvier 2016. En cas de résolution d'une grande banque française, la décision serait prise par le Conseil de résolution qui siège à Bruxelles, la Banque de France étant chargée de la seule mise en œuvre.

La résolution concerne les dépôts au-delà de 100 000 euros, les créanciers étant désormais sollicités, plutôt que les contribuables, pour combler les besoins – ce qui est une bonne chose ; en deçà de 100 000 euros, c'est la garantie des dépôts qui s'applique. La Commission européenne a formulé des propositions en la matière et Jean-Claude Juncker s'est prononcé en faveur de la garantie des dépôts. Je ne préjuge pas de l'issue des discussions, qui seront difficiles en raison de la position de l'Allemagne mais aussi d'autres pays. J'observe simplement qu'il existe un lien entre le deuxième pilier et le besoin d'une garantie harmonisée des dépôts. Une fois la résolution achevée – elle ne l'est pas tout à fait – nous aurons une souplesse supplémentaire pour la mise en œuvre du troisième pilier.

Je n'ai pas de commentaire particulier à faire sur les affaires à l'international, n'ayant jamais eu à connaître du contentieux entre BNP Paribas et les autorités américaines lors de mon passage dans cette banque. Les affaires que vous évoquez nous renvoient à la problématique de la conformité, sujet de préoccupation pour tous les établissements occidentaux. Les banques – y compris américaines – se voient en effet infliger des pénalités de plus en plus importantes, ce qui les a conduites à mettre en place des procédures internes de prévention. Chaque banque française a ainsi renforcé ses équipes dédiées à la conformité. Il n'y a plus de zone grise : ce qui n'est pas explicitement autorisé par la législation internationale et l'ensemble des législations nationales doit désormais être considéré comme prohibé. Nous ne pouvons nous permettre la moindre faiblesse.

Contrairement aux craintes affichées par les banques – dont, comme vous le voyez, je ne partage pas toujours les vues – les effets positifs de la politique monétaire sont bien plus importants que les effets négatifs potentiels de Bâle III sur la disponibilité et le coût du crédit. Quant à ce que l'on appelle « Bâle IV », des règles comme le TLAC (*Total Loss Absorbing Capacity*) – sorte de coussin amortisseur –, le ratio de levier sur les risques non pondérés et la révision des risques opérationnels qui sont en discussion pénaliseraient davantage les banques européennes que leurs homologues américaines, la réglementation existante aux États-Unis étant plus proche des règles envisagées. Cette situation appelle une vigilance particulière, afin de maintenir l'équilibre entre le renforcement de la sécurité

financière et les effets économiques potentiellement négatifs. Le rapport sur l'investissement des entreprises que j'ai remis au Gouvernement propose de réactiver l'instance internationale d'évaluation des effets économiques des réglementations, réunie en 2010 mais jamais reconvoquée depuis. Vis-à-vis des responsables publics que vous êtes, on ne peut se permettre de dire « circulez, il n'y a rien à voir » ; une évaluation *ex ante* est nécessaire.

Les taux américains sont appelés à augmenter – je me garderai de faire des pronostics de calendrier – mais une éventuelle inflexion de la politique américaine ne modifiera pas la politique monétaire européenne, Mario Draghi et le Conseil des Gouverneurs des banques centrales ayant indiqué leur intention de maintenir durablement les taux à un niveau bas. Les taux de long terme européens sont inférieurs aux taux américains, une situation très rare : ils sont de 0,6 % en Allemagne et de 1 % en France, contre 2 % aux États-Unis. Au demeurant, ce n'est pas un motif de satisfaction, puisque cette déconnexion montre que les États-Unis sont plus avancés que l'Europe sur le chemin de la croissance.

M. Michel Bouvard. – Vous estimiez dans votre propos liminaire que Bâle III ne pèse pas sur la croissance, mais votre dernière réponse est plus nuancée. L'une des questions fondamentales tient à l'encadrement bancaire et aux normes prudentielles, car les modes de financement des économies européenne et nord-américaine sont très différents. Quelle attitude faut-il adopter face aux exigences de nos partenaires d'outre-Atlantique, sachant qu'une grande partie du système bancaire américain échappe à toute régulation ?

Le continent africain semble appelé à connaître une croissance soutenue. Le franc CFA a conservé sa parité fixe avec l'euro ; est-ce un atout ou un handicap, et ce système doit-il évoluer ?

En tant que président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), vous serez amené à exercer un contrôle prudentiel sur le secteur assurantiel. Les taux d'intérêt bas vous semblent-ils durablement supportables par ce secteur ?

M. Richard Yung. – Le Gouverneur de la Banque de France siège au Conseil des Gouverneurs de la Banque centrale européenne, il a son mot à dire dans la politique de la BCE. Vous avez déclaré approuver les orientations et l'action de Mario Draghi, en particulier sa politique monétaire. Or quels en sont les effets ? L'objectif d'inflation a été fixé à 2 %, or elle stagne aujourd'hui à 0,1 ou 0,2 % en France. Les effets tardent à se faire sentir. Quelles propositions formulerez-vous à ce sujet au sein du Conseil des Gouverneurs ?

Vous avez récemment publié un ouvrage intitulé *L'Espérance d'un Européen*. Pouvez-vous nous en présenter les principales idées ?

M. François Marc. – À travers le *shadow banking*, que l'Agefi a qualifié de « cas de conscience des régulateurs », au moins la moitié des activités financières échappent à toute régulation. On en sait les raisons : une régulation bancaire trop stricte, entraînant le développement, alentour, d'activité plus risquées, offrant un taux de rendement plus intéressant. L'Institute of International Finance parle d'un risque systémique. Le Gouverneur de la Banque de France s'est exprimé hier, de manière mesurée, sur les possibilités de régulation. Quelle est votre doctrine personnelle au sujet de ces acteurs qui permettent de générer plus de profits en contournant la régulation ? Quelle régulation pour cette sphère parallèle ?

M. François Villeroy de Galhau. – La différence entre les modes de financement de l'économie en Europe et aux États-Unis est incontestable. Si l'on considère le financement par la dette, 20 % des entreprises européennes se financent sur les marchés, 80 % auprès des banques ; aux États-Unis, la proportion est presque inversée, à 25 % contre 75 %. De plus, le financement par fonds propres sous la forme d'actions, qui est la marque d'une économie de l'innovation, est bien plus important aux États-Unis.

Concernant le financement par la dette, je me méfie du discours sur la désintermédiation. Il y a eu quelques discours excessifs autour du paquet Barnier, alors même que l'intention de son auteur n'était aucunement d'aligner l'Europe sur le modèle américain. Pour ma part, je crois à la diversification tirée par la demande, adaptée aux besoins des entreprises – surtout les ETI, mais aussi les PME – qui devraient pouvoir faire appel aux marchés, aux placements privés ou encore aux plateformes de financement participatif, une solution encore marginale mais très en vue. Nous avons besoin d'une réglementation cohérente sur ce point, mais pas d'une désintermédiation forcée. J'ai pu constater, lors de mes rencontres avec les ETI et PME, à quel point cette liberté était demandée.

Tout cela pose deux questions. En premier lieu, il faut éviter que le modèle américain ne s'impose dans les discussions autour de « Bâle IV ». Il n'y a aucune raison de transposer la réglementation américaine.

En second lieu, ce modèle de financement diversifié ne doit pas comporter de trous dans la régulation. L'appellation « *shadow banking* » est parlante, mais elle a perdu en précision ce qu'elle a gagné en notoriété. Pour certains, cela recouvrirait tout ce qui n'est pas banque : c'est excessif. Il est vrai, cela dit, que des masses considérables de financements se déplacent du secteur régulé vers le secteur non régulé. Il existe quatre grandes catégories d'intermédiaires financiers : les banques, les assurances, les gestionnaires d'actifs et les fonds de pension – ces derniers ne concernent pas la France. Pour les deux premiers, le gros du travail a été fait. Reste à réguler les gestionnaires d'actifs. Yves Perrier, qui dirige Amundi, plus gros gestionnaire d'actifs français et seul acteur européen d'importance mondiale, a courageusement pris parti pour un renforcement de la réglementation. C'est aussi la priorité du Conseil de stabilité financière de Bâle. Certes, les intérêts en la matière diffèrent de part et d'autre de l'Atlantique. Mais Mark Carney, Gouverneur de la Banque d'Angleterre, et Stefan Ingves, président du Comité de Bâle, semblent décidés à progresser sur ce dossier. Il est souhaitable qu'un accord soit trouvé d'ici 2016, qui ne devra évidemment pas consister en une transposition pure et simple de la réglementation bancaire : imposer des obligations de capital à des gestionnaires d'actifs n'a guère de sens. Mais instaurer des règles de liquidité, surveiller les effets de levier et imposer des *stress tests* aussi puissants que ceux appliqués aux banques permettra de diminuer l'ampleur des arbitrages réglementaires.

Votre question sur le franc CFA m'a touché, car mon premier poste à la direction du Trésor a été au bureau de la zone franc. J'y ai cru, j'y crois toujours. La dévaluation de 1994 a consolidé la zone franc CFA en rendant la croissance compatible avec la stabilité monétaire. Cette zone est un atout pour le développement des pays d'Afrique francophone et constitue un lien important entre ces pays et la France.

La faiblesse des taux d'intérêt est en effet préoccupante pour le secteur assurantiel. Lors de sa réunion de début septembre, le Haut Conseil de stabilité financière – l'un des grands progrès issus de la loi de 2013 – a souligné la nécessité d'une baisse ordonnée des rendements servis sur l'assurance-vie. Sujet sensible, mais il est nécessaire d'anticiper la baisse à venir sur le stock. Tout est affaire de pilotage en finesse. Le plus grand risque serait,

du reste, une remontée brutale des taux, qui diminuerait la valeur du portefeuille obligataire. Ce risque semble toutefois lointain : ce n'est pas l'orientation actuelle de la politique monétaire.

La politique du Conseil des Gouverneurs n'a pas eu d'effet immédiat sur l'inflation dans la zone euro, en effet. Notons toutefois que celle-ci est sortie du territoire négatif, où elle était au début de l'année, pour s'établir en août à 0,1 %. Pour autant, nous sommes loin du compte. Une partie de l'explication réside dans la faiblesse du prix du pétrole, des matières premières et des produits alimentaires. Hors énergie et alimentation, l'inflation dans la zone euro est d'ailleurs comprise entre 0,6 % et 0,9 % selon les pays. Cela dit, les anticipations ont remonté : on attend désormais 1,5 % ou plus pour la fin de l'année 2017. De plus, le coût de financement des États, des entreprises et des ménages a baissé, ce qui est bon pour la croissance européenne. Cette politique a enfin eu un effet sensible sur les taux de change : 1 euro vaut 1,12 dollars, contre 1,30 à 1,40 début 2014, ce qui est bon pour notre compétitivité. Mario Draghi et les membres du Conseil des Gouverneurs se sont dits prêts à adapter leur politique s'il fallait en faire plus et à intensifier ou prolonger le programme de rachat d'actifs si besoin, faisant preuve d'un grand pragmatisme.

L'Espérance d'un Européen est un titre délibérément un peu provocateur...

Mme Michèle André, présidente. – Grande ambition !

M. François Villeroy De Galhau. – J'ai voulu raconter l'Europe du terrain, telle que je la vis dans mon village sarrois, ou telle que je l'ai vue en Italie. Trop souvent abstraite, assimilée à des querelles institutionnelles qui n'intéressent guère, l'Europe gagnerait à être présentée différemment : il s'y passe beaucoup de choses passionnantes chez nos voisins, dont nous gagnerions parfois à nous inspirer. Ma conviction est que l'identité européenne s'exprime essentiellement à travers un modèle social, caractérisé par un service public plus fort et des inégalités plus faibles que le monde américain ou émergent. Ce modèle social européen, loin d'être synonyme de conservatisme, est compatible avec le succès dans la mondialisation économique, au prix d'une réforme permanente. Nous ne sommes pas condamnés à choisir : l'Allemagne, entre autres, montre qu'une trajectoire de réformes, dans la durée, est gage de réussite. Nous sommes nombreux, je crois, à souhaiter que notre pays poursuive et avance sur le chemin qu'il s'est tracé.

M. Éric Bocquet. – Une nomination à ces fonctions prestigieuses et importantes n'est ni banale, ni technique. Votre candidature a suscité des commentaires, et même des polémiques. En particulier, un risque de conflit d'intérêts a été évoqué. Pouvez-vous présider l'ACPR alors qu'elle a infligé à la banque dont vous fûtes responsable une amende de 10 millions d'euros, pour une affaire de dossiers de contrats d'assurance-vie en déshérence ? Vous avez tenté de couper court à toute polémique en adressant un courrier aux présidents des deux commissions des finances, dont la presse s'est fait l'écho. Vous y prenez l'engagement de ne percevoir aucune rémunération différée de BNP Paribas de ne plus détenir aucune action de cette banque, même si vous ne pouvez pas céder les actions dites de performance avant mars 2016, et de ne participer à aucune décision individuelle concernant BNP Paribas dans un délai de deux ans. Tous ces engagements vont de soi mais montrent bien que se pose une vraie question éthique. Nous avons à nous prononcer non pas sur votre personne, j'insiste sur ce point, mais sur des principes qui doivent prévaloir dans une République qui se veut exemplaire.

Dans une récente décision relative au cas de François Pérol – qui n’a rien à voir avec le vôtre – le tribunal a souligné que la « singulière porosité entre secteur privé et secteur public et l’apparente familiarité avec laquelle les plus proches collaborateurs d’un ministre sont traités » – vous avez été directeur de cabinet d’un ministre de l’économie – « donnent l’apparence d’une connivence pour des affaires privées, particulièrement regrettable au titre du respect dû aux institutions de la République. » Nous ne sommes pas au tribunal, mais que pensez-vous de ces attendus ?

Nous constatons que les candidatures à ce type de fonctions sont très souvent issues de la banque privée : ainsi, celles de Mathilde Lemoine ou de Valérie Plagnol au Haut Conseil des finances publiques. Les critères mis en avant sont l’expertise et la compétence. Soit, mais n’y aurait-il de compétences que chez les personnalités issues de la finance privée ?

M. Philippe Dominati. – Nous avons auditionné Jean-Pierre Jouyet avant sa nomination à la tête de la Caisse des dépôts et consignations. Il s’était engagé à ne pas prendre de poste dans les filiales de cet établissement et je m’étais étonné de cette restriction. D’ailleurs, peu de temps après, il avait été nommé administrateur de la CNP, et heureusement ! Pour des postes aussi importants, on ne peut prédire l’avenir et il est dangereux de prévoir de telles limitations. D’ailleurs, il n’y a eu aucune réaction. Je souhaite donc que vous soyez délié des engagements que vous avez pris par lettre, dès lors que vous aurez reçu l’approbation de la commission des finances : en cas de crise, vous devez pouvoir intervenir en toute indépendance. Voulons-nous aller vers des nominations parcellaires ou conditionnelles ?

M. Maurice Vincent. – Ne pensez-vous pas qu’une impulsion plus forte sur la demande est nécessaire à l’économie française et européenne ? Vous formulez dans votre rapport sur le financement de l’investissement certaines propositions qui ne vont guère dans cette direction, hormis votre soutien à certaines mesures du plan Junker. Après les efforts consentis par notre pays pour restaurer la situation financière des entreprises, nous devons nous interroger sur les instruments dont nous disposons pour renforcer la demande.

M. François Villeroy De Galhau. – N’y a-t-il de compétences que chez les personnalités issues de la finance privée ? Non, évidemment. Il se trouve que trois anciens Gouverneurs de la Banque de France, Jean-Claude Trichet, Michel Camdessus et Jacques de Larosière, sont issus du service public. Ils ont affirmé que mon parcours mixte leur paraissait compatible avec l’indépendance requise par l’exercice de ces fonctions. D’ailleurs, j’ai effectué les deux tiers de ma vie professionnelle dans le service public. Ceux qui me connaissent savent que la fibre du service public est bien ancrée en moi, et je ne crois pas, en travaillant dans la banque de détail en France et en Europe, m’en être tellement éloigné. Je ne ferai aucun commentaire sur la décision du tribunal relative à François Pérol, mais je souligne qu’il s’agit du cas d’une personne passant du public à une responsabilité bancaire. Pour moi, il s’agit de quitter la banque et tous les liens que je pouvais y avoir pour me remettre au service de mon pays. Cela représente un certain nombre de renoncements : c’est normal, mais pas si fréquent.

La lettre d’engagement que je vous ai envoyée résulte d’une étude assez précise que j’ai faite, avec des juristes, de l’ensemble des dispositions en droit français relatives à ma situation. J’en ai fait la réunion, au sens mathématique du terme. Personne ne m’a proposé d’engagement supplémentaire que je puisse prendre. Ces engagements gêneront-ils l’exercice de mes fonctions ? Je ne le crois pas. Le collège de l’ACPR est certes présidé par le Gouverneur, mais il ne traite que de questions transversales. Les décisions individuelles

relèvent de trois collèges : un collège bancaire, présidé par un sous-gouverneur nommé pour six ans par décret en conseil des ministres ; le collège des assurances, présidé par un vice-président *ad hoc* de l'ACPR ; et une commission des sanctions, présidée par un conseiller d'État, et dans laquelle le Gouverneur ne siège pas. Celui-ci n'est donc pas, sauf circonstances exceptionnelles, en situation de prendre des décisions individuelles concernant une banque. Je me suis appliqué la règle des deux ans à titre de précaution supplémentaire car l'article L. 612-10 du code monétaire et financier la prévoit pour l'ACPR.

Quid si une crise grave devait frapper BNP Paribas d'ici au 1^{er} mai 2017 ? Il s'agirait de circonstances absolument exceptionnelles : même lors de la pire crise financière que nous avons connue depuis des décennies, cela ne s'est pas produit. Si nous en étions à une situation de résolution de BNP Paribas, il y aurait des problèmes beaucoup plus graves que mon éventuel conflit d'intérêts ! Dans ce cas, je reviendrais, si vous le souhaitez, devant chacune des deux commissions pour prendre vos instructions. S'il devait se produire un contentieux américain similaire à celui que vous avez évoqué, je ne m'en occuperais pas.

Je me méfie des débats trop simplifiés opposant l'offre et la demande. Le bon sens indique qu'il faut à la fois une politique d'offre et une politique de demande. Actuellement, la demande est soutenue par la faiblesse du prix du pétrole et par celle de l'inflation, qui favorise le pouvoir d'achat – qui augmente à un rythme annuel de 1 % en France –, tout comme les taux d'intérêts très bas. Ces circonstances favorables entraînent une amélioration conjoncturelle mais ne suffisent pas à enclencher une franche reprise. Comment transformer l'essai ? Par l'investissement, qui a le mérite de réunir les partisans de l'offre et de la demande ! Ce qui stimule l'investissement, outre la demande anticipée, c'est la confiance des entrepreneurs, qui nécessite un travail de simplification et de stabilisation des règles et des normes, et les perspectives de rentabilité, surtout pour les PME. À cet égard, le pacte de responsabilité et le CICE vont dans le bon sens, pour le financement des PME et donc la consolidation de la croissance.

M. André Gattolin. – Plus qu'au risque de conflit d'intérêts, je m'intéresse au risque de conformisme. Lors de la crise des *subprimes*, la presse américaine était unanime à minimiser la situation. Actuellement, il faut être lucide sur les risques que le ralentissement de l'économie chinoise fait peser sur la nôtre. Le fond de résolution unique doit être abondé pendant huit ans pour atteindre son volume de cinquante milliards d'euros. *Quid* si une crise survient avant ? Certes, un responsable n'a pas pour rôle de semer la panique. Pour autant, il ne doit pas ignorer les dangers. Le Sénat a souhaité que les contributions des banques à ce fonds, qui atteignent une quinzaine de milliards d'euros, ne soient pas déductibles, comme c'est le cas en Allemagne. Pensez-vous qu'il s'agisse d'une décision juste ?

M. Marc Laménie. – Comment voyez-vous l'évolution de la présence de la Banque de France dans nos territoires ? Le directeur de la Banque de France, dans un petit département comme mon département des Ardennes, assure une présence humaine fondamentale, notamment pour les entreprises en difficulté.

Mme Michèle André, présidente. – Les chambres de compensation peuvent constituer aussi un facteur de risque systémique. Comment garantir qu'elles restent des facteurs de stabilité ? La BCE ne risque-t-elle pas d'avoir à en secourir en cas de crise majeure ? Que pensez-vous de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne qui, en mars dernier, a débouté la BCE qui souhaitait qu'une chambre de compensation ayant une activité significative en euros soit obligatoirement située dans la zone euro ?

J'ai beaucoup apprécié votre rapport sur le financement de l'investissement des entreprises. Vous y préconisez, pour favoriser le développement des nouveaux contrats d'assurance-vie Euro-croissance, d'autoriser des transferts de richesse entre fonds en euros et supports Euro-croissance. L'ACPR peut-elle accueillir favorablement une telle proposition ?

M. François Villeroy De Galhau. – J'y ai insisté : je suis un homme libre. La diversité de mon expérience professionnelle m'a ouvert à une certaine diversité d'opinions. Personne n'est à l'abri du conformisme, cependant. Vous verrez toutefois que dans certaines de ses parties, mon rapport aborde la question du coût du capital d'une manière assez originale. J'ai bien conscience que le fonds de résolution n'est pas achevé, sa montée en puissance devant être progressive. L'accélérer simplifierait les discussions sur le troisième pilier que doit constituer la garantie des dépôts. Il est juste que l'Europe ait défini des règles protégeant mieux les contribuables et mettant à contribution les créanciers – ce qui n'a nullement déclenché un effacement du marché des créances bancaires, comme certains l'annonçaient. Rendre les contributions non déductibles est une décision de politique fiscale, qui appartient très légitimement au Parlement, et sur laquelle je n'ai pas à faire de commentaire. Je puis toutefois vous dire que cette décision n'a pas mis à mal la compétitivité des banques françaises. Il convient toutefois de veiller à préserver celle-ci.

Avec ses missions de service économique, la Banque de France a la chance, comme je l'ai dit, d'avoir à la fois les pieds sur le terrain et la tête en Europe. Nous devons adapter le réseau à l'évolution des missions : par exemple, la mise en circulation des billets ne se fait plus comme il y a quinze ans. La Banque de France a adopté un plan Réseau 2020, que je ne saurais encore vous décrire en détail, mais qui me semble trouver un équilibre entre la nécessité d'accroître l'efficacité, pour contribuer au budget national, et celle de maintenir une présence active et visible dans chaque département. Vous avez évoqué le rôle du directeur de la Banque de France dans chaque département : je souhaite le conforter, et même le développer. La Banque de France peut beaucoup aider à l'information économique dans notre pays. La cotation a parfois mauvaise presse, mais il s'agit d'un atout unique de la France au sein de l'eurosystème, qui facilitera le financement non bancaire de nos PME. La médiation, notamment pour les TPE, peut aussi être développée.

Je ne puis vous répondre sur les chambres de compensation comme facteur de stabilité, car je ne connais pas encore suffisamment ce sujet pour vous faire une réponse étayée. Nous avons tous regretté la décision de la Cour de justice de l'Union européenne : l'enjeu était d'obtenir que les chambres de compensation ne soient plus situées à Londres. L'arrêt se fondant sur des motifs de procédure, peut-être pourrions-nous relancer cette question, même si c'est devenu plus délicat à la veille du référendum britannique.

L'assurance-vie, qui est aujourd'hui le premier placement des Français – 1 600 milliards d'euros – doit servir davantage à financer les entreprises et l'investissement productif. Le produit Euro-croissance, imaginé en 2014 par le Parlement en liaison avec les professionnels, me paraît une bonne solution : en échange du renoncement à la liquidité immédiate, une garantie sur le capital est offerte pendant huit ans. Ainsi, l'assureur peut investir dans des actions, et l'assuré bénéficie d'un rendement supérieur. Malheureusement, le démarrage du produit est trop lent, car le taux du fonds Euro est plus favorable. Pour l'aider à décoller, nous devrions autoriser l'assuré qui souhaite transférer une part de ses avoirs sur un fonds Euro-croissance à y transférer aussi la part de ses plus-values à laquelle il a droit. La discussion avec l'ACPR est en cours, elle avance avec prudence.

Mme Michèle André, présidente. – Je vous remercie.

Vote sur la proposition de nomination du Gouverneur de la Banque de France

La commission procède au vote sur la proposition de nomination du Gouverneur de la Banque de France et au dépouillement simultané du scrutin au sein des commissions des finances des deux assemblées.

MM. François Marc et Philippe Dallier, secrétaires, sont désignés en qualité de scrutateurs.

Mme Michèle André, présidente. – Voici le résultat du vote :

Nombre de votants : 32 ; Blancs : 2 ; Pour : 25 ; Contre : 5.

Ce vote sera agrégé à celui de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

La commission émet un avis favorable à la nomination de M. François Villeroy de Galhau aux fonctions de Gouverneur de la Banque de France

La réunion est levée à 18 h 50.

Mercredi 30 septembre 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

Financements en matière de lutte contre le changement climatique en faveur des pays les moins avancés - Contrôle budgétaire – Communication

La séance est ouverte à 9 h 05

La commission entend une communication de Mme Fabienne Keller et M. Yvon Collin, rapporteurs spéciaux, sur les financements en matière de lutte contre le changement climatique en faveur des pays les moins avancés.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Financement et pilotage du projet de constitution d'un pôle scientifique et technologique « cluster » sur le plateau de Paris-Saclay - Contrôle budgétaire – Communication

- Présidence de Mme Michèle André, présidente, puis de M. Charles Guené, vice-président -

Puis la commission entend une communication de M. Michel Berson, rapporteur spécial, sur le financement et le pilotage du projet de constitution d'un pôle scientifique et technologique « cluster » sur le plateau de Paris-Saclay.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

**Bilan de l'autonomie financière des universités – Audition pour suite à donner
à l'enquête de la Cour des comptes**

- Présidence de M. Charles Guené, vice-président -

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La séance est ouverte à 12 h 44

- Présidence de Mme Michèle André, présidente, puis de M. Charles Guené, vice-
président -

**Projet de loi de finances pour 2016- Audition de M. Michel Sapin, ministre des
finances et des comptes publics, et de M. Christian Eckert, secrétaire d'État
chargé du budget**

La réunion est ouverte à 16h30

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 19h10

COMMISSION DES LOIS**Mardi 29 septembre 2015****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 heures***Audition de M. Francis Delon, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de Président de la Commission nationale de contrôle des techniques du renseignement**

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission entend M. Francis Delon, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de Président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

M. Philippe Bas, président. – Nous auditionnons M. Francis Delon en application de la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), créée par la loi sur le renseignement du 24 juillet 2015, dispose de pouvoirs très étendus en matière de consultation et de contrôle ; de plus, certains de ses membres auront la possibilité de saisir le Conseil d'État si un avis défavorable de la Commission n'est pas suivi par le Premier ministre – c'est l'un des apports de la discussion au Sénat au projet de loi.

Conseiller d'État depuis 1979, M. Delon a exercé des fonctions au sein du ministère des affaires étrangères, à la direction des affaires juridiques puis en tant que directeur adjoint du cabinet du ministre de 1986 à 1988, et enfin en tant que conseiller juridique du représentant permanent de la France à l'ONU. Il a également dirigé le secrétariat général de la défense nationale (SGDN).

M. Francis Delon, candidat proposé par le Président de la République comme président de la CNCTR. – Après avoir été proposé par le vice-président du Conseil d'État pour siéger au sein de la CNCTR, j'ai été pressenti par le Président de la République pour en exercer la présidence.

La CNCTR est une création de la loi du 24 juillet 2015, fruit d'une longue maturation à laquelle le Parlement a apporté une contribution décisive. Comme vous en êtes les co-auteurs, je me bornerai à en énoncer les lignes de force. La loi affirme que les services de renseignement exercent une mission de service public, ce qui renforce leur légitimité et leurs capacités d'action. Elle fixe soigneusement un cadre juridique afin de concilier la réponse aux défis en matière de sécurité et l'exigence de respect de la vie privée. Enfin, elle renforce le contrôle sur l'action des services de renseignement en créant la CNCTR, qui succède à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) avec des pouvoirs accrus, notamment par la possibilité de saisir le Conseil d'État. Ce contrôle est destiné à vérifier que l'atteinte au respect de la vie privée est strictement proportionnée aux finalités définies par la loi qui peuvent seules justifier l'intervention des services de

renseignement : il s'agit d'une loi de protection des libertés publiques, dans laquelle la CNCTR a vocation à jouer un rôle éminent.

Suis-je qualifié pour la présider ? Nommé en 1979 au Conseil d'État, j'y ai exercé pendant une durée totale de quinze ans des fonctions juridictionnelles, à la section du contentieux, comme rapporteur, commissaire du Gouvernement puis comme président d'une sous-section. J'y ai aussi assuré des fonctions consultatives au sein de la section des finances puis de celle de l'intérieur, où je siège actuellement. J'ai également assumé au ministère des affaires étrangères les fonctions qu'a rappelées M. Bas. Au ministère de l'éducation nationale, j'ai exercé la direction des affaires générales, internationales et de la coopération avant de diriger le cabinet du ministre, à l'époque M. François Bayrou. Enfin, j'ai été à la tête du SGDN, devenu par la suite le secrétariat général à la défense et à la sécurité nationale (SGDSN).

Je m'estime préparé à prendre la présidence de la CNCTR ; mon parcours juridictionnel m'a donné l'expérience de la collégialité, du contrôle de proportionnalité et de l'exigence d'indépendance et d'impartialité ; mes fonctions administratives m'ont donné une bonne connaissance des enjeux de la sécurité nationale, du fonctionnement des services de renseignement et de la dimension technologique désormais déterminante de leur travail. En tant que secrétaire général de la défense nationale, j'avais autorité sur l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) ; j'en ai gardé une solide connaissance des enjeux de sécurité nationale et une appréhension des technologies du cyberspace.

Je n'ignore pas les doutes qui ont été soulevés sur mon indépendance. Connaissance n'est pas complaisance, ni connivence ; et la nécessaire loyauté d'un secrétaire général de la défense nationale à l'égard du Président de la République et du Premier ministre ne s'étendait naturellement pas aux services de renseignement. Au sein du Conseil d'État, j'ai également exercé mes fonctions en toute indépendance – c'est la marque de cette institution qui peut annuler un acte du Gouvernement ou émettre des avis défavorables sur des projets de loi ou de règlement. Indépendance, impartialité, recherche constante de l'équilibre entre les libertés publiques et la sécurité : voilà les principes qui me guideront.

Mon projet est à la fois ambitieux et pragmatique. Ambitieux parce qu'il s'agit, dès l'installation de la Commission, de relever le défi d'exercer des compétences renforcées dans un champ de plus en plus étendu, avec un flux de demandes en substantielle augmentation. Le président de la CNCIS, Jean-Marie Delarue, auquel je rends hommage, avait anticipé cette montée en puissance en obtenant une hausse des effectifs et des moyens ; ma première tâche sera de m'assurer de l'attribution effective de ces moyens, de vérifier s'ils sont adaptés, de recruter en conséquence et d'organiser le travail en commun.

Ambitieux parce qu'il faudra tirer parti des compétences réunies et de faire de la collégialité un élément d'efficacité, d'autant plus que le collège sera sollicité dès ses premiers mois d'existence pour rendre des avis et prendre parti sur l'organisation du contrôle, et enfin pour bâtir la jurisprudence de la CNCTR.

Ambitieux parce qu'il s'agira de développer le dialogue avec les services, en particulier à travers les auditions des chefs de service et nos visites sur place. Pour éclairer nos avis, chacun de nos membres doit connaître le fonctionnement des services de renseignement et les défis qu'ils doivent relever ; réciproquement, ces services doivent connaître notre commission, afin de mieux comprendre ses raisonnements et la logique de ses avis.

Enfin, il est ambitieux dans la mesure où nous devons bâtir la confiance du public vis-à-vis du contrôle. Nous serons particulièrement vigilants sur le contrôle des algorithmes, en nous appuyant sur les compétences de la personnalité qualifiée désignée par le président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) ainsi que sur les ingénieurs de haut niveau qui renforceront nos effectifs ; nous développerons également une action pédagogique sur nos missions.

Mon projet est pragmatique parce que si nos capacités doivent augmenter, nos structures doivent rester légères. Je commencerai par concentrer nos moyens sur le contrôle *a priori* qui doit s'exercer sans discontinuité puis, au gré de notre montée en puissance, je renforcerai le contrôle *a posteriori*. Dans cette perspective, nous étudierons la possibilité du recours à des procédures dématérialisées offrant des garanties adéquates de protection du secret.

M. Jean-Pierre Sueur. – Au cours des débats, le Sénat s'est montré très attaché à la nécessité de concilier l'efficacité de la lutte contre le terrorisme et la protection des libertés publiques – un équilibre difficile à atteindre mais auquel nous tenons tous. Vous nous avez assurés de votre indépendance, et les fonctions que vous avez exercées n'appellent évidemment pas de commentaire à cet égard.

Le dernier rapport de la CNCIS indique qu'un quart des avis défavorables rendus par cette commission n'ont pas été suivis par le Gouvernement. Il vous sera possible de saisir le Conseil d'État si vos avis ne sont pas suivis, et je ne doute pas que vous ne vous priverez pas de le faire.

Dans un contexte de dispersion croissante du renseignement, estimez-vous que la CNCTR sera en mesure d'accéder facilement à l'ensemble des informations dont elle a besoin ? La question des moyens, à cet égard, est très importante.

Le Sénat a obtenu du ministre de la défense l'engagement que la CNCTR accéderait au pôle national de cryptanalyse et de déchiffrement (PNCD), qui dépend de la DGSE. Ferez-vous usage de cette nouvelle possibilité ?

Enfin, quel est votre avis sur le contenu de la proposition de loi déposée suite à la décision du Conseil constitutionnel, qui a jugé non conforme à la Constitution la partie de la loi relative aux opérations extérieures ?

M. Alain Marc. – Avez-vous la certitude que les moyens accompagneront la montée en puissance de la CNCTR, et quelle sera leur traduction réelle ?

Mme Catherine Tasca. – Vous n'avez pas évoqué votre présence à la Bibliothèque nationale de France et à la Commission de classification des films, ni votre rapport sur les multiplexes. Ces expériences ont-elles nourri votre réflexion ? Dans ces champs, la dualité entre la protection des libertés et l'intérêt général est en effet une question naturelle...

M. Jean-Yves Leconte. – Évoquant la saisine du Conseil d'État, vous mettez l'accent sur la qualité de l'argumentation du Premier ministre pour passer outre à votre avis défavorable ; évacuez-vous tout ce qui pourrait vous amener à douter de l'utilité de cette intrusion ?

À l'attention de l'Assemblée nationale, vous avez mentionné un quadruplement du budget de la CNCTR et un doublement de ses effectifs. Mais l'on parlait d'un budget de 100 000 euros et d'un effectif de 7 personnes, dont aucun ingénieur jusqu'en 2014, et cela pour exercer un contrôle *a priori* et *a posteriori*, pour les algorithmes, pour une durée de conservation des données en augmentation... C'est insuffisant. Vous aurez besoin de compétences technologiques, et en particulier d'ingénieurs.

M. Philippe Bas, président. – Durant les débats, le Sénat a souligné son attachement au contrôle parlementaire. M. Raffarin, président de la commission des affaires étrangères, et moi-même avons proposé de modifier la loi organique afin de pouvoir auditionner la personne pressentie pour la présidence de la CNCTR. Quelles relations comptez-vous nouer avec la délégation parlementaire au renseignement ? Puisque quatre parlementaires siègeront au sein de la CNCTR, avec toutefois des rôles différenciés, comment allez-vous faire vivre cette collégialité à deux étages ? Enfin, souhaitez-vous mettre en œuvre un contrôle *a posteriori* sur place dès le début de vos travaux, et quelle étendue comptez-vous lui donner ?

M. Francis Delon. – La question des moyens conditionne l'effectivité du contrôle. La loi a voulu augmenter les moyens alloués aux services de renseignement, ce qui renforce leur légitimité mais appelle, en contrepartie, un contrôle renforcé.

Les arbitrages rendus à la demande de Jean-Marie Delarue prévoient un passage des effectifs à 18 ETP d'ici la fin 2016, une augmentation significative des crédits d'investissement et de fonctionnement pour le contrôle *a posteriori* et le développement des moyens techniques. Jean-Marie Delarue, qui possède naturellement sur les tâches de la CNCIS une vision que je n'ai pas, a estimé que ces arbitrages correspondaient aux besoins ; mais le fait que la loi fasse mention des moyens nécessaires à la CNCTR appelle de notre part un inventaire, afin de vérifier qu'ils sont proportionnés à notre action. Pour ma part, je n'ai aucun doute sur la volonté du Gouvernement et du Premier ministre de nous les accorder ; au demeurant, c'est dans leur intérêt, puisque la loi fait peser la responsabilité politique des décisions sur le Premier ministre.

M. Philippe Bas, président. – Comme l'a souhaité le Sénat, le président de la CNCTR est le patron : c'est lui qui recrute. Si vous estimez par la suite que vous n'avez pas les moyens nécessaires à la conduite de vos missions, nous serons à vos côtés. N'hésitez pas à nous faire part d'éventuelles difficultés.

M. Francis Delon. – Ne voyez aucune naïveté dans mes propos : nous verrons à l'usage ; mais je n'ai aucune inquiétude quant à notre capacité à obtenir les moyens nécessaires.

Quant aux avis défavorables que le Premier ministre n'a pas suivis, ils sont rares dans l'histoire de la CNCIS, même si le dernier rapport a pointé une augmentation. Toutefois, il peut y avoir des circonstances où chacun prend ses responsabilités, d'autant que la CNCTR peut aller jusqu'à la saisine du Conseil d'État si elle n'est pas satisfaite des explications du Premier ministre. C'est une novation, et la CNCTR ne devra pas utiliser cette possibilité d'une main tremblante. Pour autant, il n'est pas souhaitable que l'épicentre du contrôle bascule dans le champ juridictionnel. Les temporalités du contrôle juridictionnel et du contrôle administratif sont différentes ; elles doivent se conjuguer et se renforcer. Loin d'être réservée à ces cas-là, la saisine du Conseil d'État pourra également s'exercer si la CNCTR

s'aperçoit qu'une technique de renseignement dont elle a autorisé la mise en œuvre n'est pas utilisée à bon escient.

L'accès de la CNCTR au PNCD est un engagement très précis pris par le ministre, M. Le Drian, au cours du débat parlementaire. C'est d'ores et déjà une réalité pour la CNCIS. Naturellement, la CNCTR fera usage de cette possibilité, dans le plein exercice des compétences qui lui sont attribuées par la loi.

Les deux propositions de loi sur la surveillance internationale sont plus développées que les dispositions censurées par le Conseil constitutionnel pour répondre justement à la censure. Désormais, les opérations internationales seront autorisées par le Premier ministre et contrôlées par la CNCTR. Celle-ci aura un accès complet aux techniques et aux renseignements collectés, sans toutefois exercer un contrôle *a priori*. La CNCTR sera naturellement amenée à débattre de ces textes en interne ; si le Parlement la consulte, elle donnera son avis. Ces textes me semblent aller dans le bon sens, mais je serai prudent sur les modalités : un futur président ne saurait préempter l'opinion de la collégialité.

J'ai exercé de manière ponctuelle des fonctions au sein du ministère de la culture, madame Tasca, sans jamais y avoir été détaché ; j'ai siégé au conseil d'administration de la Bibliothèque nationale sous la présidence de Jean-Noël Jeanneney ; j'ai présidé la Commission de contrôle des œuvres cinématographiques qui n'est pas une commission de censure : les professionnels, les associations de défense de la jeunesse et les représentants de l'administration qui y siègent vérifient que les films s'adressent à un public adapté. Les débats étaient riches, parfois conflictuels. Le président anime une maïeutique – j'y ai fait l'apprentissage de cette manière de procéder. Enfin, j'ai élaboré à la demande de Mme Trautmann un rapport sur les multiplexes, afin que leur extension ne mette pas en cause les salles d'art et d'essai et la production cinématographique de qualité.

Le contrôle parlementaire s'exerce d'abord à travers mon audition, ce matin au Sénat et cet après-midi à l'Assemblée nationale ; la loi prévoit nos relations avec la délégation parlementaire au renseignement, qui passent en particulier par des auditions auxquelles nous nous prêterons naturellement. Le registre du contrôle politique, assuré par la délégation parlementaire ainsi que par un accès élargi des assemblées au renseignement, et celui du contrôle de conformité de la CNCTR sont à mes yeux complémentaires et doivent favoriser un dialogue que je souhaite nourri.

La présence de parlementaires au sein même de la CNCTR, qui a été longuement débattue, constitue une richesse dans la mesure où ils apporteront leur vision d'élus du peuple et un recul sur notre action. Voilà une garantie supplémentaire du fonctionnement démocratique de notre commission.

Comme M. Delarue l'a rappelé, le contrôle ne se conçoit que s'il est à la fois *a priori* et *a posteriori*. Nous allons établir un programme au sein duquel l'indispensable contrôle *a posteriori* aura toute sa place.

M. Jacques Mézard. – Vous déclarez souscrire aux conclusions de M. Delarue ; or lors de son audition par la commission d'enquête sur les autorités administratives indépendantes, celui-ci a déclaré qu'il ne souhaitait pas présider la CNCTR en raison des réserves de fond qu'il avait exprimées. Je dois en conclure que vous ne partagez pas entièrement son avis. Si le Premier ministre devait régulièrement passer outre à vos avis, quelle position prendriez-vous ?

M. Francis Delon. – J’ai accepté d’être proposé comme président de la CNCTR parce que je souscris à la loi et que j’estime que les conditions juridiques et politiques d’un plein exercice de mes missions sont réunies – je n’aurais pas accepté de présider une commission alibi. Naturellement, je me montrerai vigilant quant à l’application de la loi, aux moyens qui nous seront alloués et à l’effectivité de notre accès au renseignement. Cela suppose une organisation et des procédures, sur lesquelles la CNCTR doit, selon la loi, être consultée. Nous y veillerons.

Si le Premier ministre ne suit pas les avis de la CNCTR, celle-ci saisira le Conseil d’État quand elle estimera que la divergence justifie un contrôle juridictionnel.

M. Philippe Bas, président. – La CNCIS n’avait pas cette possibilité, que reçoivent le président ou à trois des neuf membres de la CNCTR.

M. Alain Richard. – Une recommandation amicale à Francis Delon. Les services de renseignement ayant une épaisseur hiérarchique, il est difficile pour la CNCTR de dialoguer avec les agents qui constituent la base d’une hiérarchie en haut de laquelle vos fonctions vous avaient placé. Il faut pourtant s’y efforcer autant que possible parce que c’est la condition de la réussite.

M. Francis Delon. – Je vous remercie de cette recommandation amicale, que je prends comme telle.

M. Philippe Bas, président. – Je remercie M. Delon de ses réponses détaillées. Le vote sur sa candidature aura lieu à 16 h 30.

La séance est levée à 9 h 55

Vote et dépouillement simultanés du scrutin sur la proposition de nomination par le Président de la République aux fonctions de Président de la Commission nationale de contrôle des techniques du renseignement

La réunion est ouverte à 16 h 30

Au cours d’une seconde réunion tenue dans l’après-midi, la commission procède au vote et dépouillement simultanés du scrutin sur la proposition de nomination par le Président de la République aux fonctions de Président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement au sein des commissions des lois des deux assemblées.

Mme Lana Tetuanui et M. Thani Mohamed Soilihi sont désignés en qualité de scrutateurs.

M. Philippe Bas, président. – Nous allons passer au vote sur la proposition de nomination de M. Francis Delon à la fonction de président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. L’article 13 de la Constitution dispose que le Président de la République ne pourrait procéder à une nomination si l’addition des votes négatifs de chaque commission des lois des deux assemblées représentait au moins les trois-cinquièmes des suffrages exprimés.

Mme Lana Tetuanui et M. Thani Mohamed Soilihi sont désignés en qualité de scrutateurs.

M. Philippe Bas, président. – Voici le résultat du vote :

Nombre de votants : 28

Blanc : 1

Suffrages exprimés : 27

Pour : 22

Contre : 5

La réunion, suspendue à 16h45 reprend à 17 heures.

M. Philippe Bas, président. – À l'Assemblée nationale, il y a eu 21 votants, 21 suffrages exprimés et 21 pour.

Le cumul de nos deux commissions des lois donne le résultat suivant :

Nombre de votants : 49

Nul : 1

Suffrages exprimés : 48

Pour : 43

Contre : 5

Le seuil des trois cinquième des votants étant de 29, les commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat ne font pas d'objection à la nomination de M. Francis Delon comme président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.

Droit des étrangers en France - Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur

La commission entend tout d'abord M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi n° 655 (2014-2015) relatif au droit des étrangers en France.

M. Philippe Bas, président. – Nous accueillons M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, qui va nous présenter le projet de loi relatif au droit des étrangers en France – qui sera examiné en séance publique le 6 octobre.

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur. – Un mot, d'abord, sur l'équilibre de la politique gouvernementale et sur la réalité de la situation migratoire. Conformément à ses engagements européens, la France se doit d'accueillir aux meilleurs standards européens tous ceux qui doivent l'être, et notamment les réfugiés. C'est d'ailleurs

pourquoi nous vous avons demandé de voter la loi relative à l'asile, qui met notre législation en conformité avec les directives européennes. Le principal effet de ce texte a été d'augmenter significativement les moyens alloués à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) de manière à réduire le temps de traitement des dossiers des demandeurs d'asile et le faire passer de 24 à 9 mois. Ce texte a également amélioré les conditions d'accueil des demandeurs grâce à des conditions d'hébergement plus dignes. En quelques années, nous avons ainsi créé près de 18 500 places en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), auxquelles s'ajoutent les 11 500 places d'hébergement d'urgence ATSA (Accueil temporaire service de l'asile) et de logement décidées à l'occasion du plan de juin relatif à l'accueil des réfugiés. Les droits des demandeurs d'asile ont également été renforcés : ainsi en est-il du caractère non suspensif des recours en procédure accélérée pour les demandeurs d'asile.

Grâce à la réforme du droit d'asile, nous accueillerons dignement ceux qui arrivent en France. Les moyens sont là et les premiers résultats en témoignent : l'année dernière, 20 % de dossiers supplémentaires ont été traités.

Deuxième volet de notre politique : tous ceux qui n'ont pas vocation à être accueillis en France – soit parce qu'ils relèvent de l'immigration irrégulière, soit parce qu'ils sont des passeurs – et doivent être reconduits de façon humaine à la frontière.

La part du fantasme sur les flux dans notre pays est plus importante que la réalité. En dépit de la pression migratoire qui s'exerce aux frontières extérieures de l'Union européenne et en dépit de la situation à Calais, nous n'avons pas enregistré d'augmentation des demandes d'asile au cours des derniers mois – elle a diminué de 2,34 % en 2014. Le nombre de réfugiés n'a pas progressé de façon significative : nous sommes passés de 20 à 17 %. Elle a été stable depuis le début de l'année. En revanche, elle augmentera d'ici la fin de l'année, car notre pays s'est engagé dans le dispositif de « relocalisation » voulu par l'Union européenne.

Les titres de séjour n'ont pas non plus augmenté : au cours des dernières années, 200 000 étrangers demandaient à en bénéficier par an, soit 0,3 % de la population française. La population immigrée représente 6 % de la population française, soit le même pourcentage qu'au début du XX^e siècle. La situation de la France n'est pas celle que véhiculent certains discours : les chiffres nous placent derrière la Grande-Bretagne et l'Allemagne.

J'entends dire aussi que la France ne sait pas accueillir ceux qui relèvent du statut de réfugié. Si nous avons voté la loi relative à l'asile, c'est précisément parce que nous ressentions un défaut de mise à niveau de notre système pour accueillir dans les meilleures conditions ceux qui sont persécutés chez eux.

Ces quelques chiffres nous permettront de débattre sur les bases les plus objectives et saines possibles, par conséquent les plus éloignées de certaines postures actuelles.

Le projet de loi relatif au droit des étrangers en France vise trois objectifs : le premier est de mieux accueillir et de mieux intégrer ceux qui ont vocation à l'être. Nous voulons améliorer les processus d'intégration des populations étrangères accueillies dans notre pays. L'idée n'est pas nouvelle ; dès 2003, M. Fillon avait instauré un contrat d'intégration qui encourageait l'apprentissage de la langue française et prévoyait un parcours

d'intégration. Nous avons voulu aller plus loin en approfondissant l'existant : nous proposons donc un niveau de langue plus élevé (A2) pour une meilleure intégration et des formations aux principes républicains et aux valeurs civiques. L'OFII donnera ainsi aux étrangers toutes les chances d'une bonne intégration.

Nous désirons simplifier les démarches accomplies par les étrangers souhaitant bénéficier d'un titre de séjour. Aujourd'hui, un premier titre de séjour d'un an leur est délivré et durant les quatre années suivantes, ils doivent en redemander un chaque année, avant de bénéficier de la carte de résident valable dix ans. Pour faciliter l'intégration, il convient de maintenir la première année. Ensuite, un titre pluriannuel sera délivré afin d'éviter au 1,8 million de personnes qui ne viennent pas de l'Union de se rendre en préfecture chaque année. Ainsi, nous améliorerons l'accompagnement des étrangers : le temps gagné facilitera leur apprentissage de notre langue, leur insertion au monde du travail et l'intégration de leur famille.

Deuxième objectif de cette loi : mieux accueillir les talents. Sur 200 000 titres de séjours délivrés par an, 90 000 le sont au titre de la vie privée et familiale, dont 20 000 pour les regroupements familiaux, les titres restants allant pour la plupart à des étrangers se mariant avec des Français : non, ce n'est pas par les regroupements familiaux – qui représentent 10 % des titres de séjour ! – que l'on traitera les problèmes migratoires, comme j'ai pu l'entendre récemment.

Pour mieux accueillir les talents, nous proposons pour les artistes, les intellectuels, les chercheurs, les cadres, les ingénieurs qui veulent venir dans notre pays pour étudier ou pour mener des recherches un « passeport talents », valable quatre ans.

Nous voulons aussi faciliter l'accès à l'emploi des étudiants étrangers dont nous avons déjà favorisé l'accueil en abrogeant la circulaire Guéant de 2012. C'est en effet une richesse pour un pays d'accueillir des étudiants étrangers.

Troisième objectif : la lutte contre l'immigration irrégulière. Certains jugent le Gouvernement laxiste en la matière alors qu'il n'en est rien. Depuis le début de l'année, nous avons démantelé près de 190 filières, impliquant plus de 3 300 personnes, contre 1 800 personnes arrêtées en Allemagne. À Calais, nous avons démantelé près d'une trentaine de filières représentant un peu plus de 750 personnes. Au total, nous avons démantelé 25 % de plus de filières que l'année précédente. Ces résultats ne sont pas le fruit du hasard, mais de la volonté du Gouvernement qui a donné des consignes strictes et des moyens supplémentaires aux services : j'ai souhaité qu'une partie des 500 postes créés chaque année dans les forces de sécurité depuis 2012 soit affectée à la lutte contre l'immigration irrégulière et qu'une partie des 1 500 postes destinés au plan de lutte antiterroriste, le soit à la lutte contre les organisations criminelles internationales, dont les organisations de la traite des êtres humains. Enfin, le Premier ministre a récemment annoncé 900 postes supplémentaires à l'horizon 2017 au titre de la politique migratoire et certains postes sont déjà en cours de recrutement. La lutte contre l'immigration irrégulière est bien au cœur de notre politique.

Lors de l'examen de la loi relative à l'asile, il a été affirmé qu'une politique d'asile n'avait de sens que si les déboutés étaient éloignés. J'entends dire que le nombre des éloignements a diminué depuis 2012. C'est tout le contraire ! Nous avons supprimé des statistiques deux types d'éloignements : ceux des ressortissants européens, notamment les Roumains et les Bulgares qui bénéficiaient d'une prime pour retourner dans leur pays. Ils le faisaient en général à Noël, puis revenaient pour en toucher une autre à Pâques. Cette

politique coûteuse gonflait les chiffres. J'ai décidé de supprimer ces primes et de ne plus comptabiliser ces reconduites. Un deuxième type d'éloignement était comptabilisé : les personnes qui partaient d'elles-mêmes et qui, à l'aéroport, se voyaient délivrer une obligation de quitter le territoire français (OQTF). J'ai mis fin à cette pratique. Nous ne comptabilisons désormais que les éloignements contraints hors de l'Union européenne et ne bénéficiant d'aucun dispositif incitatif. En tenant compte de ces données, le nombre des personnes éloignées depuis 2012 a augmenté de 13 % : nous sommes plus efficaces qu'auparavant en matière d'éloignements contraints.

Le projet de loi permettra de mieux accueillir mais aussi d'éloigner de façon plus efficace et plus humaine. Je propose que les statistiques de l'INSEE vous soient communiquées afin que vous disposiez des chiffres les plus incontestables.

Comme l'a recommandé la Commission européenne, les personnes qui feront l'objet d'un éloignement contraint ne doivent plus revenir sur le territoire national pendant un délai d'un à trois ans, ce qui évitera des procédures administratives et judiciaires pour celles qui, déjà éloignées une première fois, devaient l'être à nouveau.

Suite à l'excellent rapport de Mme Assassi et de M. Buffet, nous privilégierons l'assignation à résidence plutôt que la rétention. Des ONG et des parlementaires ont en effet dénoncé à de multiples reprises les conditions difficiles de rétention pour les familles. L'assignation à résidence, beaucoup plus humaine, favorise l'intervention des travailleurs sociaux.

En 2011, il avait été décidé que le juge judiciaire disposait de cinq jours lors de la rétention pour déterminer la proportionnalité de la décision prise, tandis que le juge administratif se prononçait sur la légalité de cette mesure. Avec l'Assemblée nationale, je propose de clarifier leurs compétences respectives : le juge judiciaire serait compétent pour la rétention et le juge administratif pour l'éloignement. Le juge judiciaire disposerait de 48 heures pour examiner les conditions de rétention. Les débats, j'en suis sûr, nous permettront de mener cette réflexion à son terme.

Les textes portés par Jean-Pierre Chevènement, puis par Jean-Louis Debré, ont traité des étrangers malades. Ces dispositifs concernent environ 20 000 personnes par an. L'OFII assurera la totalité de la maîtrise d'ouvrage en ce domaine, ce qui confortera ses compétences.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour cet exposé précis et ordonné. Pouvez-vous nous donner en valeur absolue le nombre des éloignements et les rapporter au nombre d'entrées irrégulières ? Comment le ministère de l'intérieur comptabilise-t-il ces entrées irrégulières ? Comment ces chiffres évoluent-ils ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La nomenclature des titres de séjour est diverse, pour ne pas dire complexe. Pourquoi ne pas la clarifier ?

Quels seront les moyens budgétaires de l'OFII, compte-tenu des nouvelles missions qui vont lui être assignées, comme le nouveau contrat d'accueil et d'intégration ?

Les auditions ont souligné les difficultés rencontrées par les médecins de l'agence régionale de santé (ARS) avec les médecins agréés dans le cadre de l'admission au séjour

pour soins ; il y a des problèmes de fraude, voire d'incompétence : quelles solutions prévoyez-vous ?

La période de rétention de 45 jours s'écoule dans certains cas sans que le pays d'origine ne délivre de laissez-passer consulaire – parfois volontairement. Quelles actions mener pour y remédier ?

Eliane Assassi et moi avons considéré que l'assignation à résidence serait une solution intéressante. En réalité, actuellement, seuls 19 % des personnes assignées à résidence sont éloignées, contre 57 % des personnes retenues. Comment inciter les préfets à faire ce choix, sinon en renforçant les conditions de mise en œuvre ? Il faut que cette solution soit efficace si nous voulons qu'elle soit utilisée.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Inlassablement, chaque fois que je le pourrai, je vous parlerai de Mayotte, dont la situation au regard des migrations, notamment clandestines, est hors normes. En arrivant à Paris ce matin, j'ai lu dans la presse mahoraise qu'un kwassa-kwassa a chaviré, faisant trois morts, dont deux enfants, et quinze disparus – dix passagers ayant pu être sauvés. Depuis le début de l'année, 93 personnes ont été secourues.

Je le reconnais, vous avez augmenté les moyens disponibles, notamment en recrutant plus de 40 policiers pour faire fonctionner un centre de rétention rénové – auparavant, le Défenseur des droits avait parlé de « conditions indignes » en le visitant.

Sans céder aux fantasmes, les statistiques les plus mesurées indiquent 45 % de population en situation irrégulière ! Que ferez-vous pour diminuer cette part de population que l'île n'a pas la capacité d'accueillir ? Quels moyens concrets engagerez-vous pour atténuer cet afflux massif en provenance des Comores ? La coopération avec le pouvoir comorien, dont nous entendons souvent parler, reste purement théorique, car celui-ci, dans une posture idéologique, incite ses concitoyens à venir à Mayotte, au risque de périr. Il faut agir, ne serait-ce que pour mettre un terme aux dizaines de morts chaque année. Mais aussi parce que cela a de lourdes conséquences sur les politiques publiques : nous ne savons jamais pour combien de personnes nous devons construire des salles de classe, des installations sanitaires, des logements sociaux...

M. Philippe Bas, président. – Merci pour vos questions et pour votre témoignage.

Mme Éliane Assassi. – Je me limiterai à trois questions concrètes, en attendant le débat en séance. En 2013, le rapport de Matthias Fekl recommandait de sécuriser les parcours des personnes étrangères ; je n'ai pas le sentiment de retrouver dans votre texte trois de ses préconisations : renforcer le droit à séjourner des étrangers ayant vocation à demeurer en France ; améliorer l'accueil en préfecture ; assurer des modalités équitables de contrôle.

L'article 10, qui remplace les médecins agréés par les ARS par ceux de l'OFII, me pose un problème. J'ai organisé une table-ronde sur la question avec les associations spécialisées : toutes s'interrogent sur ce rattachement au ministère de l'intérieur plutôt qu'au ministère de la santé et des affaires sociales qui risquent de privilégier l'objectif de gestion des flux migratoires.

À Mayotte, le « visa Balladur » n'améliore rien. Si l'article 16 marque une avancée, je m'étonne que le recours n'ait pas un caractère suspensif, sauf dans le cas du référé-liberté. Pourquoi ne pas appliquer le droit de la même façon sur tout le territoire français ? Ce serait conforme aux exigences européennes.

M. Philippe Kaltenbach. – Ce texte équilibré et pragmatique permettra d'attirer les talents et de lutter contre l'immigration clandestine tout en respectant mieux les droits des étrangers. Le groupe socialiste est attaché à l'intervention du juge des libertés sous deux jours au lieu de quatre ou cinq, avancée introduite par l'Assemblée nationale contre laquelle des amendements ont été déposés. Quant aux étrangers qui viennent se faire soigner en France, le transfert du contrôle des ARS aux médecins de l'OFII est contrebalancé par la fixation d'orientations générales par le ministère de la santé, ce qui est de nature à rassurer nos collègues. Quels moyens prévoyez-vous ?

Bien des sénateurs socialistes voient d'un mauvais œil le placement de familles avec enfant en rétention administrative et préfèrent l'assignation à résidence ; toutefois il est parfois impossible de la leur épargner : quelles garanties pouvez-vous donner pour que leur accueil soit digne ? La question des tests osseux sera abordée avec la loi de protection de l'enfant ; mais nous sommes réticents à l'égard de tests scientifiquement peu fiables et choquants moralement. Quelle est votre position ?

Mme Catherine Tasca. – Je vous remercie d'avoir commencé en évoquant la réforme de l'asile : toute occasion est bonne de distinguer ce régime spécifique du droit des étrangers. Nous devons éclairer les citoyens induits en erreur, qui confondent les deux sujets.

Il est de l'intérêt de la France d'accueillir les talents. Cette idée n'est pas tout à fait nouvelle, et a pris par le passé la forme de titres dont la fréquence d'utilisation n'a jamais décollé dans la pratique. Ce nouveau texte donnera-t-il les moyens concrets aux services concernés de traduire les cartes « talents » dans la réalité ? C'est le visage sympathique de notre relation à l'étranger : ceux qui veulent que la France soit ouverte y sont très attachés.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous allons faire face à 24 000 demandes d'asile en plus : de quels moyens supplémentaires l'OFPRA bénéficiera-t-il pour respecter les délais ? Je reviens d'un déplacement au Liban et en Jordanie. La procédure des visas pour demande d'asile devrait être normée, de manière à répondre au drame que représente le décalage des droits de l'étranger selon qu'il est au nord ou au sud de la Méditerranée. Ce n'est peut-être pas urgent, mais c'est une nécessité humanitaire essentielle pour la stabilité de pays qui comptent des millions de réfugiés. Il faudrait que ces visas soient rapidement délivrés ; il y a actuellement une vraie frustration chez ceux qui instruisent ces dossiers dans les consulats.

Le titre pluriannuel est une simplification qui favorise l'intégration. Mais cela est contrebalancé par la possibilité de le voir remettre en cause à tout moment, en raison d'un changement de situation ou d'une information transférée par EDF. Comment mieux le sécuriser ?

La possibilité ouverte par le II de l'article 15 d'interdire l'entrée de ressortissants de l'Union européenne risque de provoquer un conflit entre les jurisprudences européenne et française, en plus d'être inopérante. Ne faudrait-il pas l'abandonner ? Cette question sera de toute façon tranchée par la jurisprudence européenne, selon laquelle la menace à l'ordre public est le seul motif valable d'une telle interdiction.

Quant aux étudiants, comme pour la délivrance de passeports, nous avons tort de croire que notre réseau consulaire reste universel. Dans beaucoup de pays, les consulats ne parviennent plus à fonctionner et ne peuvent plus délivrer de visas, comme au Nicaragua par exemple. Cela peut occasionner des difficultés à faire venir les talents s'ils se trouvent dans une région sans consulat.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je vous félicite d'évoquer dans le titre de votre texte le « droit des étrangers », dans un contexte où les étrangers sont toujours présentés comme des menaces, notamment par un parti extrémiste qui en a fait son fonds de commerce. Vous rappelez à juste titre que notre pays a toujours accueilli des étrangers, et que leur part dans la population, 6 %, est la même qu'au début du XX^e siècle, alors que les échanges se multiplient dans le monde d'aujourd'hui.

Le sujet des étudiants est essentiel, car les étrangers qui font leurs études en France s'en souviennent ; l'effet retour est à tous égards positif. J'ai été sensible au discours tenu dans notre hémicycle de M. Béji Caïd Essebsi, président de la République tunisienne, selon lequel les étudiants tunisiens vont là où on leur donne des visas, et que s'ils vont au Canada, en Chine, dans le nord de l'Europe, c'est que c'est plus facile. En Tunisie, des étudiants me l'ont confirmé : étudier en France oblige à franchir un parcours du combattant ! Le « passeport talent » est prévu au niveau master – pourquoi pas avant ?

S'il est vrai que la diplomatie consiste à discuter avec des gens qui ne pensent pas comme nous, une coopération policière avec les Comores pour empêcher les bateaux de partir serait hautement souhaitable. Nous dépensons 50 millions d'euros par an pour les éloignements d'étrangers à Mayotte, mais ils reviennent ! Même s'il y a sans doute en jeu de puissants intérêts liés aux passeurs, il serait préférable de mettre en place une coopération.

M. François Bonhomme. – Depuis votre annonce du projet de loi, vous parlez de « talents ». Pourquoi ne pas parler de « compétences » ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – Les retours forcés avaient été 13 908 en 2009 ; un point bas de 12 547 avait été atteint en 2011, mais ils seront de 16 816 en 2015, soit 4 000 de plus en quatre ans. Nous avons beaucoup simplifié le régime des titres de séjour ; ainsi le passeport talents rassemble six titres, dont certains n'avaient donné lieu qu'à une poignée d'attributions. Mais nous ne sommes pas allés au-delà, car, comme l'expertise nous l'a montré, chaque titre correspond à des logiques propres.

Les moyens de l'OFII seront augmentés en partie par des gains provenant de la suppression de certaines prestations inefficaces, telles que des bilans de compétences professionnelles. La première étape de formation linguistique des migrants est financée pour 41 millions d'euros par redéploiement, pour amener les étrangers au niveau A1 au bout d'un an, niveau supérieur à celui attendu pour les contrats d'intégration. La deuxième étape les accompagnera vers le niveau A2, moyenne des pays européens, qui sera exigé pour la carte de résident. Cela implique de former 12 000 personnes la première année, 35 000 en année pleine, avec un surcoût de 21 millions d'euros, lissé sur cinq ans et pour lequel nous ferons appel à des fonds européens.

La compétence « étrangers malades » sera financée par la rationalisation des visites des étrangers primo-arrivants et après une consultation interministérielle. À ce propos, la réforme de la procédure fera cesser un traitement inégal sur le territoire national. Si nous avons décidé de la confier à l'OFII, c'est qu'un rapport conjoint de l'inspection générale de

l'intérieur et de l'inspection générale des affaires sociales avait constaté des disparités selon les agences régionales de santé (ARS). Vous sous-entendez que des arrière-pensées moins nobles pourraient prévaloir si le ministère de l'intérieur remplace celui de la santé ; les médecins de l'OFII, soumis au même serment et aux mêmes règles déontologiques, n'aimeraient pas que l'on les soupçonne d'un tel travers. La protocolisation avec le ministère de la santé sur la base d'un cahier des charges exigeant et la collégialité de la décision entre les deux parties devrait achever de vous rassurer. Chaque fois que je peux faire la démonstration que le ministère de l'intérieur n'est pas dépourvu d'humanité, je le fais, d'autant que c'est vrai !

Vous avez évoqué la délicate question de l'abstention des laissez-passer consulaires, nous n'exerçons pas cette compétence seuls ; mandat a été donné à la Haute représentante Federica Mogherini de mettre en place un dispositif européen à la suite du dernier conseil Justice et affaires intérieures (JAI) en coopération avec les pays d'origine. Nous travaillerons avec le Quai d'Orsay pour améliorer la délivrance des laissez-passer consulaires.

Il est vrai que l'assignation à résidence est peu utilisée. C'est pourquoi nous consolidons son encadrement juridique. Lors de ma visite, j'ai été extrêmement choqué de constater l'état du centre de rétention de Mayotte. Il est inadmissible qu'il puisse en exister de tels sur le territoire de la République ! Un nouveau centre a été inauguré ce mois-ci, avec de meilleurs standards. Nous avons augmenté les moyens de nos forces pour lutter contre les réseaux de passeurs, qui utilisent les kwassa-kwassa, ces frêles embarcations chargées de migrants ayant payé un prix considérable, et qui risquent la mort. Comment négocier avec le gouvernement comorien ? Nous devons nous y efforcer même si c'est difficile. Nous détruisons les bateaux, les arraisonnons en mer, démantelons les filières à Mayotte même. Ma détermination est totale, monsieur le Sénateur, et s'exprimera par un prochain déplacement.

J'ai travaillé avec Matthias Fekl avant qu'il devienne ministre. Sur les trois sujets que vous avez évoqués, je suis les préconisations de son rapport. À partir du moment où nous autorisons les titres pluriannuels de séjour et que l'étranger accomplira une seule démarche au lieu de cinq pour obtenir son titre, et qu'au bout d'un an, un titre pluriannuel lui sera délivré, l'accueil en préfecture ne peut être qu'amélioré. Nous mettons en place un guichet unique dans les universités pour les étudiants. Nous clarifions les rôles du juge des libertés et de la détention et du juge administratif et réduisons la durée de la rétention sur décision administrative à 48 heures au lieu de cinq jours. Nous créons des emplois pour améliorer les conditions de l'intégration, notamment professionnelle. Je ne pouvais mieux me conformer aux préconisations du rapport Fekl, sans préjudice de ce que nous ferons pour mieux maîtriser l'immigration irrégulière et rendre plus efficaces les reconduites.

Outre-mer, le recours suspensif prend la forme du référé-liberté : il faut tenir compte de l'organisation des juridictions administratives et de leur capacité à faire face aux pressions migratoires, comme à Mayotte ou en Guyane.

L'OFII obtiendra le renfort de 7 médecins coordonnateurs, 22 médecins instructeurs et un médecin-chef.

La politique du Gouvernement concernant les enfants est très claire : il veut limiter strictement leur rétention dans des centres. Sur 24 000 étrangers retenus en 2014, moins de cent mineurs ont été concernés, dans deux cas : lorsque la famille s'est déjà soustraite à des éloignements, et lorsque l'avion part trop tôt le lendemain matin. Des faits ont

défrayé la chronique concernant des enfants en zone d'attente, ce qui n'est pas la même chose ; j'ai donné des instructions pour qu'ils ne se reproduisent pas.

Le Gouvernement considère que les enfants doivent effectivement avoir accès à la protection des mineurs ; pour cela, nous devons lutter contre la fraude. C'est en ce sens que les tests médicaux peuvent être utiles. Ils donnent un âge approximatif fiable, et nous devons considérer une marge d'erreur, ce qui est délicat dans un acte légal. Favorable à leur encadrement, je suis défavorable à leur interdiction pure et simple.

Les « passeports talents » ne sont pas discrétionnaires, mais constitueront un dispositif de plein droit avec des critères précis, plus ouverts que ceux des dispositifs qu'ils remplacent, et qui n'avaient pas fonctionné. Il ne sera pas possible de décider discrétionnairement de ne pas l'attribuer à une personne qui remplit les critères.

Nous avons mis en place des visas pour demander l'asile pour les Chrétiens d'Orient et les minorités d'Irak ; cela répond à votre préoccupation.

Le titre pluriannuel vous semble contradictoire avec l'introduction d'une incertitude... En réalité, il est sans incertitude pour qui se conforme aux lois et aux principes républicains. Je n'ai pas très envie de maintenir le titre de séjour de quelqu'un, terroriste ou délinquant, qui s'en dispenserait. L'accueil doit avoir pour contrepartie le respect des lois. Ce n'est pas une déformation de ministre de l'intérieur, mais une conviction républicaine. Dans le cas contraire, nous exacerberions les réactions épidermiques.

Il n'y a pas de contradiction entre l'application de la directive retour et les principes de Schengen. La directive 2004 38 CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États-membres prévoit les cas de fraude ou de menace à l'ordre public ; et il s'agit bien de cela.

Comment améliorer l'accueil des étudiants étrangers ? En cas de difficulté, il est possible de recourir aux services consulaires d'un autre pays de l'espace Schengen ou du consulat français d'un pays voisin de celui de résidence. Je l'ai vu récemment avec la ministre de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, les étudiants étrangers en France sont satisfaits.

Enfin, pour répondre à M. Bonhomme, j'ai rarement vu des gens talentueux dépourvus de compétences ou des gens compétents sans talent. L'idée est d'accueillir des artistes, des intellectuels, des chercheurs, des ingénieurs, des étudiants des industriels qui apportent à la France ce qui lui manque.

M. René Vandierendonck. – Et c'est bien de « talents » que parle l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen !

Dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés - Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur

Puis la commission entend M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, sur le dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés.

M. Philippe Bas, président. – Passons maintenant au suivi du dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés. Notre pays s'est engagé à accueillir 6 750 personnes, puis 24 000 sur deux ans, puis enfin 1 000 originaires de Syrie, d'Irak et d'Érythrée, soit en tout 31 750 personnes. Nous ne constatons pas d'afflux considérable ; mais vous avez fait des préparatifs avec les communes. Dans quels délais les *hot spots* européens seront-ils mis en place ? À quel point en sont les négociations avec la Grande-Bretagne à propos de cet abcès de fixation de Calais où des réfugiés vivent dans des conditions détestables ? Où en est votre réflexion sur la répartition sur le territoire national, en fonction de l'existence de services capables d'accompagner les familles de réfugiés ? François-Noël Buffet a été chargé d'une mission d'un genre particulier qui ne donnera pas lieu à un rapport mais avec le devoir de rester vigilant sur toute cette période.

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur. – C'est un problème européen et français ; européen, car la France n'est pas un pays de première entrée : les 600 000 migrants arrivés depuis le début de l'année sont arrivés en Grèce pour les deux tiers - 60 à 70 % d'entre eux venant de Syrie, d'Irak, et étant en besoin d'une protection internationale -, en Italie pour un tiers - 60 à 70 % d'entre eux en provenance d'Afrique de l'Ouest et relevant davantage d'une migration économique. La politique de la France est très claire. J'ai entendu dire qu'elle était « à la remorque de l'Allemagne ». La réalité est toute autre : le Président de la République m'a demandé le 30 août 2014 - voilà plus d'un an - de faire passer à mes homologues des messages simples : substituer à l'opération *Mare Nostrum*, qui a sauvé des vies, mais en a exposé encore plus par la suite, une opération humanitaire et de contrôle, sous l'égide de Frontex ; inventer un mécanisme de répartition entre les pays de l'Union ; dresser une liste des pays d'origine sûrs ; établir des *hot spots* pour distinguer entre réfugiés et migrants irréguliers afin de reconduire ces derniers dès le pays d'arrivée - Federica Mogherini a ainsi reçu mandat de négocier des conventions de retour. Comme la situation en Syrie et en Irak ne s'améliore pas, il faut maintenir l'aide au Haut commissariat aux réfugiés (HCR) à un niveau élevé dans les camps de Turquie, du Liban et de Jordanie. Nous l'avons fait en partenariat avec les Allemands, meilleure façon de faire avancer les choses au niveau européen et, de fait, les propositions françaises ont été en partie reprises par l'Union européenne.

Les quotas n'ont pas de sens en matière d'asile, qui répond à des critères objectifs ; aussi avons-nous préféré mettre en place un mécanisme permanent de répartition, à la mise en place duquel la France a participé. Nous avons en effet progressivement accepté d'accueillir plus de 31 000 demandeurs d'asile.

La situation a aussi une dimension nationale. Vous me dites que j'ai mobilisé les maires, mais que les réfugiés ne sont pas là : il était préférable d'anticiper. Les *hot spots* seront mis en place à partir de début novembre. Les administrations de l'État concernées verront leurs moyens augmenter : ce sera nécessaire pour accueillir sans allongement des délais 31 000 demandeurs en plus. Nous augmenterons ainsi de 196 équivalents temps plein les effectifs de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et du guichet unique. Nous avons

parallèlement augmenté considérablement les capacités d'accueil, en décidant en juin dernier - c'est-à-dire bien avant la diffusion de la photo tragique du petit Aylan sur les plages turques - la création de 11 000 places d'hébergement : 5 000 logements de droit commun pour reloger des personnes ayant déjà le statut de réfugié, 1 500 places d'hébergement d'urgence et 4 800 en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou en ATSA (accueil temporaire - service de l'asile). Ces places s'ajoutent à celles créées depuis 2012. À la fin du quinquennat, 16 000 places auront été créées en CADA et 4 000 en ATSA, financées par l'État.

Nous avons amplifié la mobilisation en réunissant les maires, qui peuvent créer du logement notamment par la réhabilitation des centres-bourgs grâce aux crédits de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Nous avons en outre attribué aux communes une aide forfaitaire de 1 000 euros par demandeur d'asile : il ne s'agit pas du coût total de sa prise en charge, qui est de l'ordre de 13 000 euros, supporté à parité par l'État et par l'Union européenne, mais d'une compensation des effets induits par cet accueil sur les communes. Même si je ne crois pas que cela arrivera, nous devons nous préparer à une crise humanitaire au cas où la situation en Syrie se détériorait brusquement. Nous avons mis en place cinq à six plateformes nationales d'accueil d'urgence et de répartition à l'image de celle de Cergy. J'entends dire que la France n'a pas été digne de son histoire, qu'il s'agit d'un Waterloo moral... C'est faux ! À Paris, 2 000 réfugiés qui vivaient dans la rue ont été relogés depuis quatre mois, grâce à la mobilisation des services de la Ville de Paris et du ministère de l'intérieur. Nous continuerons ce travail.

Nous luttons résolument contre les filières d'immigration irrégulière et c'est pourquoi nous allons encore accroître les effectifs des forces de l'ordre à Calais. Nous voulons sécuriser et étanchéifier notre frontière avec la Grande-Bretagne afin d'éviter que les passeurs s'installent à Calais et qu'il y ait de nouveaux morts dans le tunnel. *A contrario*, nous accordons davantage de statuts de réfugié à Calais : 400 en 2013, 1 200 en 2014 et 1 600 depuis le 1^{er} janvier 2015. Nous ne pouvons en effet interdire le passage en Grande-Bretagne tout en laissant les réfugiés livrés à eux-mêmes à Calais. Les moyens de l'OFII et de l'OFPRA ont été renforcés dans cette ville. En revanche, nous reconduisons à la frontière ceux qui ne relèvent pas de l'asile en France. Depuis le 1^{er} janvier, plus de 1 500 personnes ont été concernées.

Nous humanisons aussi l'accueil à Calais grâce à l'accueil de jour cofinancé par l'Union européenne. Au cours des années précédentes, aucun repas n'était distribué : ce n'est plus le cas. Nous agrandissons également les structures d'accueil pour les femmes et les enfants vulnérables et nous prévoyons la mise à l'abri des migrants pendant la période hivernale. Avec le commissaire européen Frans Timmermans, nous avons obtenu le financement de structures modulaires sur la lande afin d'offrir des abris à ces personnes. Certes, les résultats tardent à se concrétiser, mais il faut débloquer des fonds européens avant de réaliser les travaux de terrassement et de voirie. Tout cela prend du temps.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Quel est le bilan des missions menées à Munich ? Combien de demandeurs d'asile ont-ils demandé à venir en France ? Nous entendons dire que certains Syriens venus en France seraient déjà repartis en Allemagne. Est-ce vrai ? Enfin, le système de relocalisation peut-il fonctionner si les demandeurs d'asile ne veulent aller qu'en Allemagne, en Suède ou au Royaume-Uni ?

M. Jean-Pierre Vial. – Certains hauts fonctionnaires nous déconseillent d'évoquer les Chrétiens d'Orient. Certes, il est bon que tout le monde soit traité à l'identique.

Mais les visas sont sous-traités à des compagnies privées ce qui prend beaucoup de temps, parfois plus d'un an. Certains demandeurs ont ainsi pris le risque de traverser la Méditerranée plutôt que d'attendre. En outre, certaines compagnies ne semblent pas traiter les dossiers avec toute l'objectivité requise.

Vous n'avez pas parlé du contingent des « 500 du Président de la République », procédure très accompagnée, et qui prévoit la réinstallation de réfugiés venus des camps de Jordanie et du Liban. Ces personnes disposent d'un visa du HCR avant leur arrivée en France, où ils sont répartis dans les départements. Ce contingent pourra-t-il s'accroître ?

Pour les « 20 000 », vous avez évoqué une aide forfaitaire de 1 000 euros pour les communes les accueillant. Les maires de mon département qui se réuniront demain à l'invitation du préfet me demandent des précisions. Certaines petites communes, prêtes à assurer l'accueil, estiment le montant trop faible. Vous avez dit que tout le reste était pris en charge par l'État, mais que faut-il entendre par cette affirmation ?

Enfin, le camp d'Azraq en Jordanie pourrait accueillir 120 000 personnes alors qu'il n'en compte pas 10 000. Ce camp pourrait-il être considéré comme un *hot spot* pour les réfugiés syriens ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – Il y a trois semaines, des responsables politiques estimaient que notre pays allait être confronté à une déferlante de migrants. Certains demandaient même de procéder au contrôle des frontières entre la France et l'Allemagne, alors que l'on constate plutôt l'inverse. Aujourd'hui, on nous reproche le peu d'attractivité de notre pays, alors que lors des débats sur le projet de loi relatif à l'asile, certains membres de l'opposition prétendaient le contraire.

En réalité, les migrants se dirigent vers les pays dont les passeurs leur indiquent que la législation est la plus favorable. Il est incontestable que les conditions d'accueil et de travail sont meilleures outre-Rhin que chez nous. Ainsi, chaque réfugié perçoit à son arrivée en Allemagne environ 600 euros. Harmoniser les dispositifs d'accueil en Europe prendra du temps, et nous n'en disposons pas. Notre objectif premier doit être de sortir les migrants des réseaux de passeurs. Nous devons contrôler nos frontières extérieures, démanteler les réseaux de passeurs, reconduire les migrants irréguliers vers leur pays de provenance et implanter des *hot spots* dans les pays de première entrée.

Il serait irresponsable de procéder à un appel d'air dans notre pays alors que notre dispositif d'asile n'est pas à niveau. Nous devons mettre en œuvre cette loi, armer nos administrations pour qu'elles soient à la hauteur des enjeux, mobiliser les collectivités locales, créer des centres d'accueil. La France, qui a accepté les propositions de la Commission sans sourciller, prendra alors sa part dans la mobilisation européenne.

J'ai demandé au directeur général de l'OFPRA de se rendre avec ses collaborateurs à Munich où régnait à l'époque un certain désordre. Il a fallu convaincre les réfugiés qu'ils avaient toute leur place en France et nous en avons accueilli environ 600. Nous sommes prêts à en recevoir 400 supplémentaires. Une trentaine de réfugiés, repris en main par des passeurs, sont repartis du centre de Seine-et-Marne où ils avaient été conduits par l'OFII. Les autres semblent satisfaits de leur sort.

Avec M. Fabius, nous nous sommes mobilisés en faveur de l'accueil des minorités, notamment des Chrétiens d'Orient. Mgr Gollnisch, directeur de l'Œuvre d'Orient,

milite pour que la France accueille les minorités sans distinction. Notre pays a très vite dépassé le quota de 500 puisqu'en réalité 7 000 représentants des minorités syriennes et irakiennes ont été accueillis depuis trois ans et que nous en recueillerons encore 1 500 de plus, en liaison avec les institutions européennes. Nous proposons des visas pour éviter les parcours chaotiques aux mains des passeurs.

Nous avons préparé à destination des maires un dossier très complet pour recenser les mécanismes à leur disposition. La prise en charge des loyers est assurée pour éviter aux propriétaires privés ou publics d'assumer un risque financier. Outre le versement forfaitaire de 1 000 euros, l'abondement du budget de l'ANAH est également prévu.

M. Philippe Bas, président. – Merci, monsieur le Ministre, du temps que vous nous avez consacré pour répondre à nos questions.

La réunion est levée à 19 heures

Mercredi 30 septembre 2015

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 8 h 35

Audition de M. Jean-Jacques Hiest, candidat proposé par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission entend M. Jean-Jacques Hiest, candidat proposé par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 210-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

M. Philippe Bas, président. – Nous auditionnons M. Jean-Jacques Hiest, candidat proposé par M. le Président du Sénat à la nomination au Conseil constitutionnel **en application de la loi organique et de la loi du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.** Plutôt que de parler de M. Hiest que nous connaissons tous, je voudrais broser le portrait-robot idéal du membre du Conseil constitutionnel désigné par le Président du Sénat. Il faudrait qu'il s'agisse d'un parlementaire chevronné, qui se soit illustré par ses compétences juridiques, son souci de la défense des libertés publiques, sa connaissance de l'État. S'il a été président de la commission des lois, il a évidemment des titres supplémentaires à faire valoir, surtout s'il l'a fait avec une maîtrise reconnue de tous, en déployant une connaissance de toutes les branches du droit.

Le bon candidat pressenti par le Président du Sénat devrait être un homme indépendant, de caractère, d'autorité, un bon connaisseur de l'Assemblée nationale et un ardent défenseur du bicamérisme.

Je vous laisse juge après avoir posé des questions au candidat pressenti si notre ami Jean-Jacques Hiest réunit tout ou partie de ces qualités, après sa présentation des raisons qui le pousseraient à accepter de rejoindre le Conseil constitutionnel. Pour nous, ce serait une

grande perte, mais ce n'est pas une raison suffisante pour le retenir de force dans notre assemblée.

M. Jean-Jacques Hyst. – Ce n'est pas la première fois que vous avez à vous prononcer sur une nomination au Conseil constitutionnel, mais c'est la première fois qu'un membre de la commission des lois est proposé par le Président Larcher, ce qui m'honore infiniment, après tant d'années que j'ai consacrées modestement à participer à l'élaboration de la loi.

Qu'il me soit permis tout d'abord de rendre hommage aux qualités intellectuelles et morales d'Hubert Haenel, grand serviteur de l'État et du droit, longtemps membre de la commission des lois, dont je serais, si vous le souhaitez, appelé à finir le mandat.

Il est d'usage de se présenter en brossant rapidement le parcours qui peut justifier une nomination dans cette haute instance. Je serai relativement bref sur ce point, car j'ai partagé avec beaucoup d'entre vous, à l'Assemblée comme au Sénat, une grande partie de ces bientôt trente années. Qu'ils aient été ministres, responsables d'institutions dans lesquelles j'ai siégé ou parlementaires – je devrais dire législateurs –, j'ai beaucoup appris à leur contact.

Après des études de droit classiques à la faculté de droit et des sciences économiques de Paris – avant que les universités aient des numéros – auprès de maîtres éminents comme le doyen Vedel, des professeurs Hauriou, Bastid, Raynaud, Pierre-Henri Teitgen, Rivero et, bien entendu, Raymond Barre, pour qui je garde un profond respect, et qui m'a encouragé à m'engager dans la vie publique.

La vie étant faite de rencontres, celle du président Dailly, dont le souvenir reste très présent dans cette assemblée, me conduisit à m'intéresser particulièrement aux collectivités locales, comme directeur des services du conseil général de Seine-et-Marne, puis aux questions de sécurité civile de ce département, auquel je suis très attaché, particulièrement au Gâtinais, terre de miel et région merveilleuse dont toute ma famille est issue. J'ai été élu conseiller général en 1982 jusqu'en mars dernier, puis maire d'un charmant village, la Madeleine-sur-Loing en 1983. C'est au contact du terrain que l'on apprend à légiférer. Le jour où il n'y aura plus de parlementaires élus locaux, je crains pour la qualité de nos lois.

La mise en œuvre de la loi du 2 mars 1982 de décentralisation, véritable bouleversement pour les départements, a été pour moi une période enthousiasmante, auprès d'un autre sénateur Paul Séramy, maire de Fontainebleau, dont j'avais été l'élève au lycée. Quel défi pour les élus de ce département dont la population a presque doublé en 30 ans !

Ayant été encouragé à me présenter aux élections législatives de 1986, avec le soutien actif de Raymond Barre, c'est à la commission des lois que j'ai siégé sans discontinuer après cette élection et que j'ai appris jusqu'en 1995, date de mon entrée au Sénat, le métier de législateur.

Je voudrais citer quelques lois qui m'ont marqué, comme la loi Chevènement, mais nous en avons eu depuis beaucoup d'autres sur les collectivités locales, comme la loi Raffarin de 2010, les lois Pasqua sur la sécurité ou sur l'immigration. Je retiendrai une réforme majeure, celle du code pénal, dont j'ai eu l'honneur de rapporter le livre II sur les atteintes aux biens, et qui nous a tenus plusieurs mois. Je pense en particulier à l'article 40 de l'ancien code pénal sur l'irresponsabilité pour démence. Nous avons cru améliorer les choses, mais nous nous sommes un peu trompés... Ces débats passionnés et passionnants, un dialogue

constructif entre l'Assemblée et le Sénat, ont permis de bâtir cet ensemble cohérent, hélas un peu érodé depuis, notamment en ce qui concerne l'échelle des peines.

Depuis mon entrée au Sénat en septembre 1995, venu à la commission des lois sous la houlette du président Jacques Larché, autorité reconnue dans cette maison, et en parcourant la centaine de rapports que j'ai pu présenter, je mesure le chemin parcouru. En dehors du droit des collectivités locales, marqué récemment par la loi NOTRe, dont j'ai partagé le poids avec mon ami René Vandierendonck, le droit civil et le droit commercial, mais aussi les outremer m'ont toujours passionné, ainsi que, bien entendu, le droit constitutionnel, ayant été notamment rapporteur de la révision constitutionnelle de 2008, le droit pénal et la procédure pénale... Je ne citerai pas tout ce qui est notre lot quotidien mais j'ai toujours essayé de m'intéresser à tous les sujets.

Si je devais faire un bilan collectif des apports de la commission des lois du Sénat, je citerais la loi pénitentiaire qui, même si elle souffre de difficultés de mise en œuvre, a été un grand moment de consensus politique, changeant l'esprit de la détention. Ce ne fut possible qu'à la suite de la commission d'enquête menée sur ce sujet en 2000. Le président Robert Badinter et Jean-René Lecerf en furent les fervents soutiens.

Qu'il me soit enfin permis de citer quelques réformes importantes auxquelles le Sénat a apporté sa marque : la sauvegarde des entreprises en difficulté, mais surtout la réforme des successions et libéralités et celle des prescriptions en matière civile. Celle-ci, qui paraissait impossible, est issue d'un rapport sénatorial que j'avais rédigé avec Hugues Portelli et Richard Yung, qui m'a permis ensuite de déposer une proposition de loi qui a conduit à cette réforme importante pour la sécurité juridique.

C'est dire que l'initiative parlementaire peut être pertinente, et que l'on ne peut que regretter que la réforme des contrats et des obligations soit réglée par ordonnances, ce que le Sénat avait refusé à la quasi-unanimité.

Au moment où, si vous le décidez, je vais quitter le Parlement, pour rejoindre une institution, qui est parfois critiquée, mais dont le rôle s'est affirmé, notamment avec la création de la question prioritaire de constitutionnalité en 2008 – j'avais soutenu une tentative précédente de Robert Badinter –, je considère qu'il est opportun que d'anciens parlementaires siègent au Conseil constitutionnel. C'est d'ailleurs ce qu'a voulu le Président Larcher en me proposant.

Outre au respect formel de la Constitution, je serai vigilant sur l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, et j'apporterai une expérience du bicamérisme d'autant plus précieuse que le quinquennat et la concomitance de l'élection présidentielle et des élections législatives ont changé beaucoup de choses : soyez assurés que j'aurai à cœur de faire respecter les droits légitimes du Parlement et le bicamérisme. Certains se plaignent que l'on légifère trop – mais à qui la faute ? – et trop lentement, comme si la procédure accélérée, justifiable pour certains textes plus techniques, était la panacée alors qu'elle ne permet pas un véritable dialogue entre les deux assemblées et devant le pays.

Bien entendu, et c'est le cœur de la mission du Conseil constitutionnel, le respect des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » et, plus généralement, les libertés publiques et la libre administration des collectivités locales, qui m'ont toujours guidé dans l'examen des textes législatifs, quelles que soient les majorités, continueront à inspirer ma réflexion et mon action.

Puisque bientôt je serai peut-être privé de parole publique et de tout mandat électoral, je voudrais remercier chaleureusement tous ceux qui m'ont guidé et encouragé, particulièrement les présidents de la commission des lois, les présidents de groupe, mais aussi les remarquables collaborateurs de la commission et plus généralement tout le personnel du Sénat.

Je regretterai bien entendu nos débats, parfois vifs, mais toujours empreints du respect des personnes qui est une marque de la civilité qui règne dans cette assemblée, les longues heures passées à élaborer la meilleure loi possible. J'ai été très heureux comme élu local et comme parlementaire, mais il ne faut pas céder à la nostalgie. Comme le répétait la grande Thérèse d'Avila, « Allons en avant ! ». (*Chaleureux applaudissements sur tous les bancs*)

M. Philippe Bas, président. – Je n'ai aucune question à poser à Jean-Jacques Hyest, mais je suis certain que certains d'entre vous ne résisteront pas à la tentation de l'inviter à s'exprimer davantage.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne ferai pas votre éloge : ce serait trop long. Le Conseil constitutionnel a été conçu comme un outil antiparlementaire pour corriger les excès du parlementarisme non rationalisé. Alors que nous en sommes au bout du bout à un parlementarisme lyophilisé, et que le déséquilibre des pouvoirs se réalise au détriment du législatif, ne faudrait-il pas, tout en restant dans le cadre de la V^e République, envisager une évolution pour le bien de la Nation ?

M. Jean-Jacques Hyest. – Pour changer les choses, il faudrait réviser la Constitution. Cela dit, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a évolué. Le Parlement a des droits et ils ont été réaffirmés récemment à l'occasion de la récente décision du Conseil constitutionnel indiquant que non seulement les amendements adoptés en séance publique mais aussi ceux adoptés en commission, en nouvelle lecture au Sénat, peuvent être retenus par l'Assemblée nationale lorsqu'elle est appelée par le Gouvernement à statuer définitivement. Contredisant l'interprétation de l'Assemblée, le Conseil nous a donné raison.

Rappelez-vous aussi que le recours du président Poher en 1971 relatif au droit d'association a profondément modifié la jurisprudence relative aux droits fondamentaux.

Les premières années, le Conseil constitutionnel s'est souvent prononcé sur les articles 34 et 37 de la Constitution. Cela a été moins fréquent ensuite même, s'il lui arrive encore de déclasser certaines mesures prises par le législateur.

Le rôle du Conseil constitutionnel a profondément évolué depuis l'instauration de la QPC, puisqu'il s'attache moins à la régularité formelle pour nous inciter à regarder si par le passé nous avons bien respecté les normes constitutionnelles. Cela a d'ailleurs été le cas à l'occasion de la garde à vue.

M. Michel Mercier. – Nous serons nombreux à éprouver une vraie joie de la nomination de Jean-Jacques Hyest au Conseil constitutionnel.

Vous nous avez rappelé votre attachement profond au bicamérisme, mais vous avez également défendu sans relâche les libertés publiques, ce qui est un des rôles fondamentaux de la deuxième chambre. Le Conseil constitutionnel est certes un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics, mais il faudra aussi s'attacher à défendre les

libertés publiques. Enfin, la Cour de cassation souhaite l'avènement d'une Cour suprême : qu'en pensez-vous ?

M. Jean-Jacques Hyest. – Le Conseil constitutionnel doit effectivement réguler l'activité des pouvoirs publics, même si cela ne fait pas toujours plaisir. Les cours du professeur Rivero sur les libertés publiques m'ont définitivement marqué. Le Conseil constitutionnel s'en est fait le gardien : sa décision sur la garde à vue a reconnu les droits de la défense, en dépit de la forte hostilité qu'avait suscitée la présence de l'avocat dès la première heure. Je pourrais également citer le respect de la vie privée. Voilà, pour moi, la mission prioritaire du Conseil constitutionnel et les QPC ne feront qu'amplifier cette évolution, puisque la nature de cette institution a changé, pour se rapprocher davantage d'une cour suprême.

M. Jean-Yves Leconte. – Depuis que j'ai été élu sénateur, j'ai été impressionné par votre manière de travailler en toute indépendance. La jurisprudence du Conseil constitutionnel s'inscrit parfois en contradiction avec le droit européen. Devra-t-elle évoluer ? Que faire, par exemple, de la question des contentieux fiscaux ?

Mme Catherine Tasca. – La façon dont vous avez travaillé à la commission des lois m'inspire, au-delà des éloges qui viennent d'être faits, un sentiment de respect. À vos compétences s'ajoutent votre indépendance d'esprit.

En entrant au Conseil constitutionnel, vous allez changer de monde. Ses membres semblent travailler dans une certaine solitude et ne bénéficient pas du concours de nos administrateurs. Dans l'examen des dossiers, le secrétariat général a l'air d'encadrer de très près les choix et les prises de position des membres du Conseil. De grâce, gardez au sein de ce collège toute votre liberté de débat pour défendre vos idées et vos analyses.

M. Alain Richard. – La réalité de la collégialité du Conseil constitutionnel contribue à son autorité. Lorsqu'un membre de la Cour suprême des États-Unis est nommé, tout le monde connaît son opinion sur tous les sujets, partant ses futurs votes. Une partie du jeu politique contribue alors à apprécier l'espérance de vie de chacun des membres de la Cour suprême pour garder l'équilibre entre les tendances.

Les nominations au Conseil constitutionnel qui semblent, de prime abord, purement politiques, ne l'empêchent pas de prendre des options qui ne reflètent nullement l'addition des positions que l'on pourrait prêter à chacun de ses membres. Le mécanisme d'audition préalable contredit quelque peu cette indépendance, puisqu'on essaye de faire dire au candidat quels seront les votes du candidat sur chaque sujet. Certaines questions s'apparentent même à une passation de commande...

Si cette institution garde sa crédibilité, c'est parce que les membres débattent, mais ne bavardent pas à l'extérieur. Ce serait une grave erreur de rendre compte des opinions dissidentes. L'approche du président Hyest me semble parfaitement cadrer avec cette conception.

M. Jean-Jacques Hyest. – Lors de la révision de 2008, nous nous sommes interrogés sur la conventionalité. Le droit de l'Union n'est pas conventionnel, puisque les règlements s'appliquent directement dans notre ordonnancement juridique et le Conseil ne saurait le contrôler. En revanche, je me félicite que les questions préjudicielles se développent, avec les renvois à la Cour de justice.

Les Déclaration européenne et universelle des droits de l'Homme reprennent les principes que la France avait développés il y a deux siècles. En revanche, nous pourrions nous interroger sur certaines jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme.

Je ne connais pas encore le fonctionnement du Conseil constitutionnel de l'intérieur, madame Tasca, mais je puis vous assurer que je n'ai pas l'habitude de me laisser imposer mes choix. Je défendrai, comme par le passé, les droits du Parlement et mes positions. J'essayerai de convaincre mes collègues, dont certains connaissent mal le Parlement et la réalité des choses.

M. Richard s'interroge sur les opinions dissidentes. Les débats semblent très ouverts au sein du Conseil constitutionnel, mais les opinions dissidentes ne doivent pas s'exprimer publiquement, car le débat deviendrait alors politique, ce qu'il faut éviter à tout prix pour conserve au Conseil toute sa légitimité.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour ces échanges.

La réunion est suspendue à 9 h 10

Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel

La réunion reprend à 9 h 15

M. Philippe Bas, président. – Nous allons passer au vote sur la désignation par le président du Sénat de M. Hyst comme membre du Conseil constitutionnel. Cette désignation ne serait pas possible si plus des trois-cinquièmes des membres de notre commission s'y opposaient.

Mme Cécile Cukiermann et M. Christophe Béchu sont désignés scrutateurs.

M. Philippe Bas, président. – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants : 36.

Abstentions : 2.

Nombre de suffrages exprimés : 34.

Pour 34.

(Applaudissements sur tous les bancs)

La commission donne un avis favorable à la nomination de M. Jean-Jacques Hyst pour siéger au sein du Conseil constitutionnel.

Organisation extraparlamentaire - Désignation d'un candidat

La commission désigne Mme Catherine Troendlé comme candidate proposée la pour siéger comme membre au sein de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.

Nomination d'un rapporteur

M. Philippe Bas, président. – M. Jean-Jacques Hiest a déjà beaucoup travaillé sur la ratification des ordonnances portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives. Comme il est appelé à d'autres fonctions, nous devons nommer un nouveau rapporteur.

La commission désigne M. Christophe-André Frassa en qualité de rapporteur sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives et sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance du 26 septembre 2014 complétant l'ordonnance n° 2014-326 du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives.

Droit des étrangers en France - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission procède à l'examen du rapport de M. François-Noël Buffet et du texte qu'elle propose sur le projet de loi n° 655 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale, relatif au droit des étrangers en France.

M. Philippe Bas, président. – Nous accueillons M. Dominique Kennel, rapporteur pour avis de la commission de la culture.

EXAMEN DU RAPPORT

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le projet de loi relatif au droit des étrangers en France a été adopté par l'Assemblée nationale dans le cadre de la procédure accélérée le 19 juin dernier. En 2013, ce texte devait être examiné en même temps que celui relatif à l'asile. Le Gouvernement en a décidé autrement pour distinguer la problématique des réfugiés de celle de l'immigration régulière et irrégulière. Il aurait sans doute été préférable d'étudier les deux projets de loi concomitamment, car il y a un point de connexion entre ces deux textes, celui des déboutés du droit d'asile, qui alimentent en grande partie le flux des personnes en situation irrégulière.

Ce texte concerne exclusivement l'immigration. Depuis le début des années 1980, une trentaine de réformes législatives ont traité de cette problématique. C'est dire l'instabilité du droit en la matière. Dans plusieurs cas, je proposerai d'en rester aux équilibres auxquels nous étions parvenus en 2011.

La tendance migratoire est plutôt stable. Ce texte ne renverse pas la table et l'on peut, à certains égards, le regretter. Mon objectif est donc de simplifier et de rendre plus efficaces les dispositions qu'il contient.

L'immigration régulière est caractérisée par la prépondérance des motifs liés à la vie familiale, qui représentent 92 000 titres de séjour sur 210 000 délivrés en 2014, soit 43 %, tandis que la part liée au travail, 9 % des titres, est très faible. Il s'agit d'une caractéristique française, selon l'OCDE.

On constate une stabilité des pays de provenance : l'Algérie, le Maroc et la Tunisie pour plus de la moitié des migrants, la Chine et quelques pays d'Afrique subsaharienne.

L'architecture des 14 titres de séjour en vigueur est extrêmement compliquée. Celui pour « vie privée et familiale » compte lui-même 11 motifs. Six autres titres concernent peu de personnes, dont la carte « compétences et talents » (231 personnes par an), et celle de résident pour « contribution économique exceptionnelle » (3 personnes). Nous avons tout intérêt à rationaliser cette architecture à la gestion coûteuse.

La complexité de ce droit alimente un contentieux important. Le taux d'annulation des décisions de l'administration par les tribunaux administratifs atteint 28 %, et 8 % par les cours administratives d'appel, dans trois domaines principaux : vie privée et familiale, étrangers malades et étudiants.

L'organisation des démarches administratives en préfecture est compliquée pour les étrangers. En 2013, quelque 5,4 millions de passages ont été dénombrés, or la moitié d'entre eux correspondaient aux 760 000 renouvellements annuels de titres. Sur toute cette masse, seulement 1 % des demandes de renouvellement se sont soldées par un refus. Les agents préfectoraux n'ont pas le temps d'assurer un contrôle, d'où un traitement quantitatif et non qualitatif.

L'éloignement et l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) posent problème. Il n'y en a eu que 88 000 en 2014. Le taux d'éloignement est de 15 % pour les ressortissants de pays tiers et de 50 % pour les pays de l'Union européenne. Cet éloignement moindre pour les pays tiers est dû à la difficulté d'obtenir des laissez-passer consulaires. Malgré une faible amélioration depuis 2011, leur taux de délivrance oscille depuis 2008 entre 29 % et 38 %. L'Algérie et le Maroc présentent les taux les plus faibles. L'Inde, le Pakistan, le Gabon et le Mali sont également concernés. Les interdictions de retour assortissent les OQTF dans moins de 5 % des cas.

Le projet de loi, tel qu'il nous a été transmis par l'Assemblée nationale, comporte plusieurs mesures, dont la mise en place de la carte de séjour pluriannuelle. Elle pourrait être demandée après l'obtention d'un premier titre d'une année – qui reste le principe. Des améliorations mériteraient d'être apportées sur les critères de délivrance et le contrôle du bénéficiaire de ce titre pendant ses quatre années, afin qu'il ne soit pas détourné de son objet. Si le but est de réguler le nombre de passages en préfecture, le temps gagné doit être consacré au contrôle. Nous souhaitons également renforcer le volet linguistique du contrat d'accueil et d'intégration.

Reste un réaménagement substantiel des mesures d'éloignement. La rédaction du projet de loi ne montre pas que l'assignation à résidence doit être préférée au placement en rétention. Le choix définitif reste celui du préfet. Je proposerai des amendements renforçant les conditions d'une assignation à résidence. 57 % des personnes placées en rétention ont été effectivement éloignées en 2014 contre 19 % de celles assignées à résidence. Cela signifie que 43 % des personnes placées en rétention et 81 % des personnes assignées à résidence ne sont

pas éloignées. Or, pour avoir une politique migratoire cohérente, nous devons impérativement faire preuve de davantage d'efficacité en nous donnant les moyens législatifs de renforcer les conditions de l'assignation à résidence. À défaut, la rétention sera proposée.

Je vous proposerai donc de soumettre à la validation du maire les attestations d'hébergement et de prévoir un mécanisme de caution financière.

Je souhaite en outre renforcer les sanctions pénales liées au non-respect des obligations de l'assignation à résidence, et modifier les pouvoirs du juge administratif pour qu'il puisse transformer la rétention en assignation à résidence.

L'intervention du juge des libertés et de la détention doit être modifiée. Aujourd'hui elle est prévue le cinquième jour de la rétention au plus tard. L'Assemblée nationale a souhaité réduire ce délai à 48 heures. Je propose de revoir cette position.

Il faut également renforcer les conditions d'accès au titre de séjour et remettre en cause son automaticité. Le préfet doit absolument conserver sa possibilité d'appréciation. Sans cette liberté, il n'est plus d'ajustement possible.

Certaines catégories, telles que les étrangers en contrat à durée déterminée, seront exclues du titre de séjour pluriannuel, des aménagements étant prévus pour les étrangers malades et l'admission exceptionnelle de séjour. Il faut revoir les conditions de connaissance de la langue française, et renforcer le contrôle des titres.

L'Assemblée nationale a modifié la loi du 16 juin 2011 en instaurant la nécessité du caractère effectif de l'accès aux soins dans le pays d'origine à la place de l'existence de cet accès pour pouvoir bénéficier d'un titre de séjour « étranger malade ». Je propose d'en rester à la rédaction de 2011. Le droit annuel pour bénéficier de l'aide médicale d'État (AME), supprimé en 2012, doit être réinstauré.

Je vous propose d'organiser une procédure aux délais accélérés pour les déboutés du droit d'asile. La contestation de la mesure d'éloignement doit rester possible, mais le recours doit être présenté dans les quinze jours, le jugement intervenant dans un délai de six semaines.

La directive européenne « Retour » autorise les États à accorder un délai de départ volontaire compris entre sept et trente jours. Je vous propose de ramener ce délai de trente à quinze jours. La directive prévoit que l'interdiction de retour dure de trois à cinq ans. Pour être efficace, cette durée de trois ans doit être fixée à cinq ans. Je suggère encore d'étendre le délai de présence régulière en France pour bénéficier du regroupement familial de 18 à 24 mois.

Je proposerai aussi l'organisation d'un débat parlementaire annuel sur les orientations de politique migratoire. Ma conviction est que nous devons être rigoureux. Il faut accueillir ceux qui en ont besoin, tout en allant plus loin dans la redéfinition de l'immigration régulière pour la simplifier et la clarifier. Nous devons être intransigeants vis-à-vis de l'immigration irrégulière afin d'envoyer une information claire et précise aux réseaux mafieux qui jouent un rôle majeur. La réussite de cette politique en dépend.

La seule différence entre la déclaration du ministre de l'intérieur hier et mes propos est que j'appelle à des décisions claires.

M. Philippe Bas, président. – Je remercie le rapporteur, qui étudie ces questions depuis plusieurs années et assure la mission de suivi et de contrôle du dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés. Il propose beaucoup d'amendements. À son écoute, je constate un hiatus entre le titre du projet et son orientation générale. Il devrait s'intituler « projet de loi portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration ».

Mme Esther Benbassa. – Il pourrait s'intituler « projet de loi relatif à l'arrêt de l'immigration ».

M. Philippe Bas, président. – Nous n'en sommes pas là...

Mme Jacqueline Gourault. – Sans entrer dans le cœur du débat, je souhaite des précisions sur les chiffres. Il serait très utile de les connaître, par exemple sur le regroupement familial dont le ministre de l'intérieur a déclaré hier qu'il était marginal.

M. Philippe Bas, président. – Le ministre a indiqué que 10 % des 200 000 entrées régulières étaient pour regroupement familial, hors titres de séjour accordés aux conjoints de Français.

Mme Jacqueline Gourault. – La clarté du débat requiert des explications précises.

Mme Catherine Troendlé. – Je félicite le rapporteur, spécialiste de ce sujet complexe. Ses amendements contribueront à un meilleur équilibre du texte, dont le périmètre est très large et le titre réducteur. La notion de maîtrise de l'immigration devrait y être intégrée. La carte de séjour pluriannuelle sera-t-elle délivrée à l'issue de celle d'une année ? Cette mesure est-elle exceptionnelle ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Je remercie le rapporteur pour la clarté de son exposé. Il m'a encore plus embarrassé. Quelle est la finalité de ce projet de loi ? L'urgence actuelle a été distinguée de l'immigration classique, en provenance des anciennes colonies. Les réfugiés dus à une déstabilisation du monde ne sont pas évoqués dans ce texte.

Mme Esther Benbassa. – Ils l'ont été dans la loi relative à la réforme du droit d'asile.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne suis pas sûr que le problème ait été réglé pour autant. Si la stabilité de l'immigration classique est confirmée, est-il urgent de légiférer, sinon pour dire à la population qu'on s'en préoccupe ? La régulation de l'immigration est assurée par le taux de chômage plutôt que par des dispositions dissuasives. Je suis gêné qu'on peaufine un dispositif aussi compliqué que celui proposé sous le précédent mandat. Je ne vois pas ce que ce projet apporte, ni son intérêt, hormis un impact sur l'opinion. Les améliorations techniques pourraient être apportées par la voie réglementaire. Je suis désemparé devant ce type de texte qui me laisse une impression de « ni fait, ni à faire ».

M. Philippe Bas, président. – Si effectivement ce projet de loi n'a guère de sens, il nous appartient de lui en donner un.

M. Philippe Kaltenbach. – Le groupe socialiste ne partage pas l'analyse du rapporteur, même s'il salue son travail important et sa position beaucoup plus raisonnable que celle des députés « Les Républicains ». Ce projet de loi ne traite pas des réfugiés, objet de la loi sur l'asile, mais des immigrés réguliers. Ceux-ci sont 2,5 millions en France, quand 2

millions de Français vivent à l'étranger. Le pourcentage d'étrangers dans la population est stable, entre 3 et 4 % depuis un siècle.

Ce projet de loi équilibré répond à la volonté de bien accueillir les étrangers et de lutter contre l'immigration clandestine en éloignant les personnes en situation irrégulière. Il améliore l'accueil et l'intégration des étrangers. Les files d'attente devant les préfectures et les chicaneries administratives sont indignes d'un pays comme la France. La situation, malgré des progrès, reste inacceptable. Elle donne une mauvaise image de notre pays, en choquant les étrangers qui ne sont pas tous issus d'anciennes colonies, mais aussi des États-Unis ou du Japon.

Le titre de séjour pluriannuel réduira le nombre de passages en préfecture. Il facilitera la vie de centaines de milliers d'étrangers auxquels on épargnera de faire la queue dès 3 ou 4 heures du matin sans être sûrs d'être reçus. Grâce au temps dégagé, les services préfectoraux auront les moyens de mener des contrôles efficaces.

Le contrat d'intégration, extrêmement utile, représente une avancée en matière de connaissance de la langue française. Ne chargeons pas trop la mule !

M. Philippe Bas, président. – Il y a de la marge.

M. Philippe Kaltenbach. – Regardez d'où nous partons. Avançons progressivement. Ne soyons pas trop exigeants. La France doit attirer des talents, des artistes, des chercheurs. Son attractivité accrue est importante pour la croissance.

La lutte contre l'immigration irrégulière, dernier volet du projet de loi, est sans doute celui qui suscitera le plus de débats. Le ministre de l'intérieur a rappelé hier de beaux succès, tels que le démantèlement de 190 filières clandestines, menant à près de 3 000 arrestations, en 2015. Sortons des fantasmes sur l'immigration : 200 000 personnes entrent chaque année en France avec un titre de séjour, dont 60 000 étudiants, 60 000 conjoints de Français et 20 000 en raison du regroupement familial. Ces chiffres sont raisonnables, comparables aux grands pays dans le monde. Cet accueil sans excès est celui d'une France humaine, conforme à sa tradition. Le groupe socialiste soutient ce texte tel qu'il est issu des travaux de l'Assemblée nationale. Ses quelques amendements viseront à l'améliorer sans en remettre en cause l'équilibre.

M. Jean-Yves Leconte. – Le ministre a présenté hier les ambitions du projet. Le rôle du juge des libertés et de la détention en matière d'éloignement est clarifié. Évitions d'aborder ce texte en laissant penser que nous disposons d'une grande marge de manœuvre. Sur 205 000 titres de séjour, 92 000 sont pour raison familiale et 65 000 vont à des étudiants. La marge est très faible, sauf à ne plus attirer d'étudiants et à refuser le droit à une vie familiale. J'ai moi-même vécu plus de vingt ans à l'étranger : pour s'intégrer, un étranger doit être bien accueilli, sans que sa différence ne lui soit constamment renvoyée à la figure. Ce rejet, facteur de désintégration de la société, touchera aussi les populations françaises d'origine étrangère qui ressentiront ce que subissent leurs proches.

Lutter contre l'immigration irrégulière, ce n'est pas faire des déclarations martiales, c'est éviter une zone grise trop importante. On a toujours régularisé le séjour de personnes dont la situation le justifiait. Plus la zone grise est importante, plus il est difficile de combattre l'immigration irrégulière.

Je regrette que le rapporteur n'ait pas vraiment abordé l'accueil des étudiants. Il faut leur éviter des tracasseries administratives, telles que la demande de visas biométriques qui pèse sur les étudiants japonais. Evitons les exigences qui n'existent pas chez nos partenaires européens. Il est quasiment impossible pour les étudiants de certains pays de venir en France.

M. Christian Favier. – Notre groupe n'est pas hostile à ce nouveau projet de loi, qui comporte quelques avancées, dont la carte de séjour pluriannuelle. Cependant, des améliorations peuvent être apportées sans texte de loi. La situation s'est sensiblement améliorée à la préfecture de mon département, le Val-de-Marne, où la file d'attente a disparu. C'est parfois impossible par manque de moyens.

Je suis plus inquiet de la philosophie qui inspire les amendements de notre rapporteur. Considérant l'immigration régulière plus comme un risque que comme une chance, il essaie de restreindre la capacité d'accueil de notre pays. Ce signe de frilosité inquiétant dénote une conception rabougrie du rôle de la France. Je regrette l'instrumentalisation du débat, d'autant que les chiffres montrent une stabilité de l'immigration.

L'accès à l'aide médicale d'État devrait encore être restreint selon le rapporteur. En instaurant des conditions financières, on augmente le risque d'épidémie car certains ne se soigneront pas. L'aide médicale d'État (AME) est pleinement justifiée.

Il en va de même des conditions linguistiques, renforcées. Mon département s'est construit grâce à l'immigration portugaise. Il faut être prudent et faire confiance aux gens dont la démarche est volontaire, sans être draconien. On connaît les conditions déplorables de la rétention. Attention à ne pas créer de barrières financières à l'assignation à résidence en créant une caution. Pourquoi passer le délai du regroupement familial de 18 à 24 mois ? C'est le signe d'un repli sur soi. De même, pourquoi faire passer le suivi médical de l'ARS à l'OFII, sauf à accuser les médecins de l'ARS de laxisme ? Nous présenterons en séance nos critiques sur ce texte. Le propos liminaire du rapporteur nous a inquiétés.

M. Michel Mercier. – Je suis d'accord avec M. Collombat sur ce point : un rituel s'est instauré dans notre République, celui d'une nouvelle loi sur l'immigration tous les quatre ou cinq ans : en 2006, en 2011, cette année. Que change-t-elle ? Le rapporteur a dit que ce projet de loi ne renversait pas la table. Il y a des nouveautés, pas d'innovations. L'examen par un médecin de l'OFII plutôt que de l'ARS, qui ne voit pas les étrangers, représente une amélioration. Néanmoins, je m'interroge sur le pourquoi de cette loi qui nous occupera jusqu'au 6 décembre, si ce n'est l'attente d'un retentissement politique, voire politique. Le ministre de l'intérieur nous a expliqué hier combien il était ferme, soulignant la hausse de 13 % des reconduites à la frontière par rapport au gouvernement précédent. Si ses outils sont bons, pourquoi en créer de nouveaux ? Le nombre de migrants est stable, à 200 000 nouveaux titres par an. Pourquoi cette nouvelle loi, juste avant une période électorale ?

M. René Vandierendonck. – C'est une bonne question...

M. Michel Mercier. – Je peine à comprendre les raisons de cette nouvelle loi, sauf à faire progresser les extrêmes. Le rapporteur a présenté des amendements sages. Notre pays a peur de l'autre, de l'étranger, dont il a parfois besoin. Très peu de titres ont été délivrés pour compétences et talents. Nous ne sommes plus le premier État accueillant les étudiants. L'Allemagne nous a supplanté.

Mme Esther Benbassa. – Nous n’accueillons pas non plus les meilleurs étudiants.

M. Michel Mercier. – Nous avons besoin des étudiants étrangers qui créent des réseaux francophiles en rentrant chez eux. Ne mélangeons pas tout, les personnes en situation régulière ne posent pas de problème. Ce projet de loi, une fois voté, ne changera rien – le Gouvernement n’aura pas plus de moyens, peut-être même moins. Restent des motivations politiciennes dans lesquelles, et c’est le plus triste, nous n’avons pas d’autre choix que de nous engouffrer.

M. René Vandierendonck. – J’ai suivi certaines auditions du rapporteur, elles étaient très intéressantes. Comme M. Mercier, je pense que l’organisation de débats sur l’immigration en période électorale n’est pas glorieuse pour la France. Quand je cesse mes fonctions de maire de Roubaix, en mars 2012, j’ai le souvenir que deux tiers des places de centre d’hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) étaient occupées par des demandeurs d’asile ou des personnes déboutées ayant intenté un recours. Le problème de gestion de l’immigration irrégulière existe depuis longtemps. La gauche ne doit ressentir aucune honte à revendiquer l’équilibre entre solidarité et fermeté. Essayons de nous écouter.

Des places sont créées en ce moment pour les demandeurs d’asile. Chers collègues, vous savez qui a créé le regroupement familial. Je ne disconviens pas qu’il faille des contrôles. J’ai téléphoné à l’hôpital de Roubaix pour connaître le nombre de titres irrecouvrés correspondant à des étrangers entrés de manière frauduleuse. Le problème de l’AME n’est pas lié à des interventions programmées mais à un détournement de la procédure des urgences, qui constituent 60 à 70 % des entrées à l’hôpital. La fraude n’est pas disproportionnée. Je suis disposé à soutenir ce texte et tous les amendements qui seront dictés par le pragmatisme et le refus de l’idéologie de bazar.

M. Yves Détraigne. – Une question n’a pas été abordée : se donne-t-on les moyens d’éviter par des actions de coopération les départs du pays d’origine des personnes dont on sait qu’elles n’ont pas de chance d’être régularisées ?

M. Philippe Bas, président. – La question n’est pas de nature législative.

M. Yves Détraigne. – Si on ne tarit pas la source, le problème persiste.

Mme Esther Benbassa. – Il ne faudrait pas sacrifier les droits des étrangers au populisme actuel qui les considère comme des intrus. La droite met la tête dans le sable. Les historiens connaissent pourtant les effets à court terme de ce genre de populisme. La France a besoin d’immigrés, elle a aussi besoin de réguler son immigration, sans que ce soit par la mafia, la rétention ou la coercition.

Ce ne sont pas les étrangers les plus qualifiés qui viennent dans notre pays, car nous manquons d’attractivité. Pourtant, nous en sommes presque à leur demander l’agrégation lorsque nous les accueillons. Les étudiants qui viennent à la Sorbonne sont ceux qui ne réussissent pas à entrer à l’université de Rabat, car nos frais de scolarité tournent autour de 230 euros, ce qui est bien moins qu’ailleurs. Il est tout à fait possible de mener ces étudiants à un niveau d’études suffisant pour les insérer ensuite dans des entreprises qui recrutent des gens bilingues ou trilingues. Le rejet de l’immigration ne nous fait pas honneur. Quant à la moquerie, c’est l’argument de ceux qui n’en ont pas.

M. Philippe Bas, président. – Je n'ai rien remarqué de tel dans notre commission, toujours soucieuse de respecter la parole de chacun.

M. Jacques Mézard. – Ce débat revient de manière cyclique, quelles que soient les majorités. Même si l'on peut contester l'opportunité du moment, c'est un débat qui doit avoir lieu et sur lequel nous devons nous prononcer car, à force de l'entretenir, on le rend malsain. Qu'attendent nos concitoyens ? Que l'accueil des étrangers en situation légale ait lieu dans les meilleures conditions possibles, en évitant toute complexité administrative, et que ceux qui sont en situation illégale quittent le territoire. Je déplore le manque d'un cadre législatif suffisamment stable pour atteindre ces deux objectifs. Nos concitoyens sont las. Ne décidons pas dans l'urgence ; prenons le temps de répondre à leurs attentes. J'ai beaucoup de respect pour l'action du ministre de l'intérieur, cet homme d'État respectueux des libertés.

M. François Zocchetto. – Nos politiques publiques sont efficaces en matière de fiscalité ou de procédure pénale, où les dispositions s'appliquent. Ce n'est pas le cas pour le droit des étrangers. Si les mesures d'éloignement sont peu suivies d'effet, les étrangers qui peuvent légitimement prétendre s'installer sur notre territoire sont confrontés à un parcours kafkaïen. Ce décalage est d'autant plus préoccupant que le sujet irrigue toute la société : agents des collectivités territoriales, personnels soignants, ouvriers du bâtiment... Il reste difficile de légiférer, alors que les dispositions existantes ne sont pas appliquées. Mieux vaudrait un vrai débat sur l'immigration et la place des étrangers dans notre pays, qui serait porté au plus haut niveau de l'État, par exemple avant une élection présidentielle. En l'occurrence, nous allons légiférer en catimini, la plupart d'entre nous courbant l'échine parce que ce sera retenu contre les décideurs publics. Examiner ce texte dans le contexte actuel ne peut être que frustrant et embarrassant. Quelle durabilité donner au statut d'étranger sur le territoire ? Personne ne le sait. À d'autres époques, sous la III^{ème} République ou au début de la V^{ème}, on pouvait se fier à des schémas sur ces questions. Ce n'est plus le cas. Légiférons, même si cela ne sert pas à grand-chose... Gardons-nous du moins de verser dans la caricature et bornons-nous à suivre sans illusion l'essentiel des propositions du rapporteur.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Seule compte la vérité de la situation, si nous voulons trouver les bonnes solutions. L'immigration régulière est globalement stable, même si elle a augmenté ces deux dernières années, du fait de la hausse de l'admission exceptionnelle au séjour en application de la circulaire Valls de novembre 2012. Les chiffres de l'OCDE sont clairs : en 2013, sur les 260 000 entrées régulières, dont 100 000 en provenance de l'Union européenne, il y a eu 105 000 pour le motif familial, 14 000 réfugiés, et 30 000 autres, dont 26 000 demandes d'immigration du travail. Dans le détail, l'immigration familiale se répartit entre 13 000 personnes entrées au titre du regroupement familial, 34 000 conjoints de Français, ou encore 6 000 étrangers malades. En volume, l'immigration irrégulière est bien plus importante et difficilement quantifiable même si l'on sait qu'elle tourne autour de 400 000 ou 450 000 entrées. C'est là que doit porter l'effort. Il n'y aura pas d'immigration régulière acceptée si l'on n'est pas clair sur l'immigration irrégulière. On laisserait place aux amalgames tout en faisant le lit des partis extrémistes.

La préfecture de Metz s'est organisée, à l'initiative du préfet, pour accueillir les migrants en collaboration avec l'OFII ; quant aux étudiants, leur dossier est traité directement à l'université.

Mme Esther Benbassa. – C'est une bonne chose.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – C'est un modèle qui fonctionne et que l'on pourrait reproduire dans toutes les préfectures qui ont de gros volumes d'immigration. On dénombre 350 000 passages par an à la préfecture de Créteil, sans qu'il y ait plus de quarante minutes d'attente en moyenne pour chaque demandeur.

Mme Esther Benbassa. – Ils attendent toute la nuit !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il y a de moins en moins de file d'attente à la préfecture. Le principe est de commencer par donner un titre de séjour d'un an, avant de faire signer au demandeur un contrat pour obtenir un titre pluriannuel. Il faut que cela apparaisse clairement dans le texte. Le titre de séjour pluriannuel est conditionné au respect du contrat d'accueil et d'intégration. La connaissance de la langue, même modeste, est essentielle : il faut avoir des capacités de compréhension élémentaires (niveau 1) et pouvoir tenir une conversation basique (niveau 2). On est loin de l'agrégation ! La connaissance de la langue est nécessaire à une bonne qualité d'intégration et à l'accès au marché du travail. Les chefs d'entreprise ou Pôle emploi ne cessent de le dire : que ce soit dans le BTP ou ailleurs, chacun doit pouvoir comprendre les consignes de sécurité. Sans compter que ne pas connaître la langue incite au communautarisme, dont, à titre personnel, je ne veux pas.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ni à titre collectif.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il est vrai que nous n'attirons pas forcément les étrangers les plus qualifiés. D'où la carte « compétences et talents » mise en place en 2008 et le projet de création d'un « passeport talents ». Quant au titre de séjour pour maladie, les médecins de l'ARS constatent tous un manque d'homogénéité dans les décisions prises : on recense 32 % d'avis positifs en Moselle, contre 98 % en Loire-Atlantique. Nous avons tout intérêt à confier cette responsabilité à l'OFII, dont les médecins appliquent un code déontologique, même si cela posera la question des moyens. Tout notre travail consiste à éviter la confusion. Tenons cette ligne. Notre effort doit porter sur l'immigration irrégulière.

M. Philippe Bas, président. – Merci. Venons-en à l'examen des amendements.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article additionnel avant l'article 1^{er}

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-54 prévoit la possibilité d'organiser un débat annuel au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le verbe « pouvoir » est lâche. Il est évident que le Gouvernement peut obtenir un débat au Parlement s'il le souhaite, tout comme les assemblées. Dès lors que ce n'est pas une obligation, l'amendement ne sert à rien.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La rédaction tient compte des exigences constitutionnelles. Notre volonté est bien d'avoir chaque année un débat au Parlement sur la politique d'immigration, pour contribuer à la vérité de la discussion.

M. Philippe Bas, président. – Si l'on voulait donner son plein effet à cette obligation de délibérer chaque année, il faudrait une révision constitutionnelle – difficile à obtenir dans la période actuelle.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'essentiel est d'afficher clairement notre volonté d'avoir ce débat.

L'amendement COM-54 est adopté.

Article 1^{er}

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-55 est rédactionnel.

M. Jean-Pierre Sueur. – On ne peut qualifier de rédactionnel un amendement qui supprime l'expression « parcours personnalisé d'intégration républicaine ». C'est un concept qui a un sens. Je ne voterai pas cet amendement.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le parcours d'intégration est formalisé par un contrat qui par nature est personnalisé et correspond aux besoins du demandeur.

L'amendement COM-55 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Pour être efficace, le contrat doit se concentrer sur l'apprentissage de la langue et sur la formation civique. L'« accompagnement adapté » apparaît inutile dans ce cadre, d'où la suppression proposée à l'amendement COM-56.

M. Jean-Pierre Sueur. – Si nos collègues députés ont jugé utile de prévoir un accompagnement adapté pour faciliter l'accueil et l'intégration des étrangers, il serait judicieux de le maintenir. Encore une fois, la question n'est pas rédactionnelle.

L'amendement COM-56 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'Assemblée nationale a prévu que, dans les départements et les régions outre-mer, la formation civique dispensée dans le cadre du contrat d'intégration républicaine inclue un apprentissage de l'histoire et de la géographie du territoire de résidence de l'étranger. Cette précision relève davantage du décret d'application. Par conséquent, mon amendement COM-57 supprime l'alinéa 7.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'idée des députés est pourtant intéressante. On pourrait retirer cette disposition en contrepartie d'un engagement du Gouvernement en séance. Quand on s'intègre en Guyane, à Mayotte ou en Polynésie, il y a quelques spécificités à connaître.

M. Philippe Bas, président. – Ce débat soulève d'intéressantes questions de principe.

M. Thani Mohamed Soilihi. – C'est une disposition qui serait particulièrement utile dans mon département. Je rappelle que les Comores contestent la souveraineté de la France sur Mayotte.

L'amendement COM-57 est adopté.

L'amendement de conséquence COM-58 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-59 supprime la deuxième phrase de l’alinéa 13 : laissons au pouvoir réglementaire la marge de manœuvre nécessaire pour définir les modalités du contrat d’intégration républicaine.

M. Jean-Pierre Sueur. – Mêmes réserves sur cet amendement.

L’amendement COM-59 est adopté.

L’amendement de coordination COM-60 est adopté.

Article 2

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-61 maintient la prise en compte du respect du contrat d’intégration républicaine pour délivrer une carte de résident.

L’amendement COM-61 est adopté.

Article 4

L’amendement rédactionnel COM-62 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-63 supprime la délivrance de plein droit du visa au conjoint de Français.

M. Jean-Yves Leconte. – Les conditions indiquées dans le code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA) sont précises : le visa ne peut être refusé à un conjoint de Français qu’en cas de fraude, d’annulation du mariage ou de menace à l’ordre public. » Ne pas insérer la notion de plein droit, c’est refuser à un Français qui se marierait à l’étranger la capacité de revenir en France, en considérant que l’autorité consulaire a un pouvoir discrétionnaire sur le sujet. C’est scandaleux.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne comprends pas bien l’objet de l’amendement. L’alinéa 18 qu’il supprime dispose que le visa de long séjour est délivré de plein droit au conjoint de Français qui remplit les conditions prévues. Le CESEDA précise déjà que le visa ne peut être refusé, si ce n’est en cas de fraude, d’annulation de mariage ou de menace à l’ordre public. Si c’est le cas, on voit mal en quoi la rédaction de l’Assemblée obérerait tout pouvoir d’appréciation des autorités diplomatiques et consulaires. Je ne voterai pas cet amendement.

M. Philippe Bas, président. – En prévoyant des exceptions, le CESEDA laisse bien un pouvoir d’appréciation aux autorités diplomatiques et consulaires d’accorder ou de refuser le visa. Maintenons le droit actuel sans imposer de mécanisme automatique.

M. Alain Richard. – On peut diverger de votre interprétation. Le texte de l’Assemblée ne fait pas disparaître l’alinéa qui prévoit le refus du visa dans les cas cités par le CESEDA. Il précise en effet que le conjoint doit « remplir les conditions du présent article », y compris la réserve du cas de fraude. La suppression proposée est purement cosmétique et d’affichage politique et n’a aucun sens en droit.

M. Philippe Bas, président. – C'est plutôt l'alinéa 18 qui est d'affichage politique. Comment écrire sans contradiction qu'un visa est délivré de plein droit sauf dans un certain nombre de cas laissés à l'appréciation des services consulaires et diplomatiques ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Les « conditions du présent article » visent expressément les cas de fraude, d'annulation du mariage ou de menace à l'ordre public.

M. Philippe Bas, président. – Soit l'alinéa 18 est inutile et il faut le supprimer ; soit il est utile, mais contradictoire avec le reste de l'article L. 211-2-1 du CESEDA, et il faut également le supprimer.

L'amendement COM-63 est adopté.

M. Jean-Yves Leconte. – Mon amendement COM-2 prévoit la délivrance d'un visa long séjour pour les futurs conjoints de Français. Les personnes de même sexe qui souhaitent venir se marier en France car cela n'est pas possible dans leur pays de résidence rencontrent parfois des difficultés pour obtenir leur visa. L'établissement d'un visa spécifique faciliterait le respect du droit.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Cet amendement rendrait plus difficile la lutte contre la fraude et les mariages de complaisance, puisqu'il suffirait de déclarer son intention de se marier avec un Français pour obtenir un visa de long de séjour, entrer ainsi sur le territoire et bénéficier d'un droit au séjour. Par ailleurs, cet amendement révèle un dysfonctionnement dans nos consulats, qu'il appartient au pouvoir réglementaire de résoudre. Quant au III, il tombe avec l'adoption de l'amendement précédent. Avis défavorable.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

M. Jean-Yves Leconte. – Mon amendement COM-3 met à égalité les personnes mariées en France et à l'étranger, dès lors que le mariage a été transcrit préalablement au registre de l'état civil français. En effet, certains couples qui se sont mariés dans un pays étranger puis se sont installés dans un autre ont parfois du mal à obtenir un titre de long séjour en France.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le CESEDA autorise le conjoint d'un Français dont le mariage a été célébré en France à obtenir un visa de long séjour à la préfecture sans avoir à retourner dans son pays d'origine. Il ne paraît pas opportun d'étendre cette disposition à un conjoint de Français dont le mariage a été célébré à l'étranger, car cette personne doit s'adresser par définition au consulat du pays où elle a fait célébrer son mariage pour obtenir un visa d'entrée en France. Avis défavorable.

M. Jean-Yves Leconte. – Les couples concernés voyagent et n'habitent plus forcément dans le pays où ils se sont mariés. Dès lors que le mariage a été reconnu en France, pourquoi demander à quelqu'un qui s'est marié en Australie, qui habite au Canada et qui voudrait venir en France de retourner en Australie pour obtenir un visa? C'est aberrant.

M. Jacques Mézard. – Absolument.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

Article 4 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'Assemblée nationale a prévu une dérogation à la visite médicale obligatoire pour les étrangers étudiants pouvant présenter un certificat médical de n'importe quel médecin. À terme, cette mesure déchargerait l'OFII de 60 000 visites médicales, sur un total annuel de 200 000. Cette disposition relève toutefois du pouvoir réglementaire, qui organise déjà les modalités de la visite médicale des étrangers primo-arrivants. Elle pourrait également nuire à la qualité de cette visite médicale, l'intervention de l'OFII assurant l'homogénéité du dispositif sur l'ensemble du territoire. Mon amendement COM-64 supprime donc l'article.

M. Philippe Kaltenbach. – On ne peut pas confier aux médecins de l'OFII le suivi des 25 000 personnes qui demandent à entrer en France pour y être soignées tout en maintenant des visites médicales obligatoires pour délivrer un certificat médical à des étudiants qui ne séjourneront qu'un ou deux ans dans le pays. C'est de la bureaucratie inutile. Cette mesure dégagerait du temps pour les médecins de l'OFII et rationaliserait leur organisation, ce qui éviterait d'avoir à procéder à de nouveaux recrutements. Le Gouvernement a trouvé le bon équilibre.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cette visite médicale est un des goulets d'étranglement qui fait de l'arrivée en France un véritable parcours du combattant pour les étudiants étrangers. Faute de médecins en nombre suffisant, les démarches prennent beaucoup de temps. Cette mesure est utile ; si elle est réglementaire, le ministre pourra faire une déclaration en séance.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – En pratique, l'OFII s'est déjà pré-organisée. À Nancy, des conventions vont être passées avec des cabinets médicaux qui s'occuperont des certificats pour le compte de l'université. Mieux vaut placer l'ensemble du dispositif sous la houlette de l'OFII.

L'amendement COM-64 est adopté.

Article 5

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-65 revient sur une disposition de l'Assemblée nationale qui prévoit que le seuil minimum de rémunération pour obtenir une autorisation provisoire de séjour (APS) d'un an pour compléter sa formation peut varier en fonction du domaine professionnel concerné. Cela compliquerait excessivement le dispositif et serait susceptible de créer des inégalités entre secteurs professionnels.

L'amendement COM-65 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-66 est adopté.

Article 7

L'amendement de cohérence COM-67 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-68 est de cohérence : nous regroupons les dispositions relatives au refus ou au retrait de la carte de séjour pluriannuelle dans un article additionnel spécifique après l'article 8.

L'amendement COM-68 est adopté.

Mme Esther Benbassa. – Toutes les menaces ne sont pas « réelles, actuelles et suffisamment graves », d'où mon amendement COM-12.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La notion de « menace à l'ordre public » pouvant entraîner un retrait de titre de séjour existe déjà dans l'article L. 313-3 du CESEDA et est appliquée par les préfetures sous le contrôle du juge qui vérifie, au cas par cas, que l'étranger concerné représente bien une menace pour l'ordre public. Avis défavorable.

M. Philippe Bas, président. – La garantie que vous cherchez à ajouter existe déjà. Par ailleurs, cet amendement devient sans objet au vu de l'amendement précédent.

L'amendement COM-12 est devenu sans objet.

L'amendement de coordination COM-69 est adopté.

Article 8

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-13 de Mme Benbassa supprime l'article 8.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable, car le dispositif de contrôle prévu à cet article respecte totalement les droits des étrangers en organisant une procédure contradictoire. Avec l'allongement de la durée des titres de séjour, il est essentiel de développer des contrôles *a posteriori* de leur délivrance pour vérifier que l'étranger respecte toujours les conditions d'octroi du titre.

L'amendement COM-13 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-70 revient au texte du Gouvernement et rétablit les contrôles menés par les préfetures pour s'assurer que les détenteurs d'une carte de séjour temporaire ou pluriannuelle continuent de remplir les conditions requises pour la délivrance de ces titres. Ces contrôles *a posteriori* sont essentiels.

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous supprimez à juste titre le verbe « pouvoir ». Soit l'État procède aux contrôles, soit il n'y procède pas.

L'amendement COM-70 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-71 précise que la procédure contradictoire prévue à l'article 8 est limitée au retrait du titre et ne s'étend pas au refus de renouvellement. Dans ce dernier cas, l'intéressé aura pu faire valoir ses arguments lors du dépôt de sa demande. Il précise également le contenu de cette procédure contradictoire en se référant à l'article 24 de la loi sur les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations qui prévoit la présentation d'observations écrites de la personne risquant un retrait de titre et, sur sa demande, d'observations orales, la possibilité d'assistance par un conseil, ainsi que la faculté pour les préfetures de refuser des demandes d'audition abusives.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne suis pas convaincu par cette limitation de la procédure contradictoire. Nous pourrions en discuter en séance.

L'amendement COM-71 est adopté.

L'amendement COM-14 devient sans objet.

M. Philippe Kaltenbach. – L'alinéa 3 de l'article 8 prévoit que l'étranger peut se voir retirer sa carte ou voir le renouvellement de celle-ci refusée s'il cesse de remplir l'une des conditions exigées pour la délivrance de cette carte, fait obstacle aux contrôles ou ne défère pas aux convocations. Notre amendement COM-34 a pour objet de protéger les étrangers empêchés de se rendre à la convocation pour un motif légitime.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Plusieurs garanties sont déjà accordées aux étrangers risquant de se voir retirer leur titre de séjour. Une procédure contradictoire est prévue ; le retrait de titre pour non présentation aux convocations n'est qu'une faculté pour la préfecture. En l'état du texte, le préfet prend déjà en compte les explications apportées par l'étranger ; le terme de « convocations » est au pluriel, ce qui signifie que le simple fait de ne pas répondre à une convocation ne justifie pas un retrait de titre ; la proportionnalité de la décision de retrait est vérifiée par le juge en cas de contentieux. Inutile de prévoir une nouvelle garantie. Avis défavorable.

M. Philippe Bas, président. – Voilà qui doit rassurer M. Kaltenbach.

M. Philippe Kaltenbach. – Nous maintenons cet amendement, car certaines préfectures pourraient avoir une interprétation très stricte du texte.

L'amendement COM-34 n'est pas adopté.

Article additionnel avant l'article 8 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-72 prévoit que des motifs d'ordre public peuvent justifier le refus mais également le retrait de la carte de séjour temporaire. Il prend acte de la décision du Conseil constitutionnel du 13 mars 2003 qui précise que le retrait du titre de séjour n'est susceptible de concerner que les seuls étrangers ayant commis les faits constitutifs des infractions mentionnées dans l'article L. 313-5 du CESEDA. Il ressort de l'analyse de la jurisprudence du Conseil d'État et de l'interprétation stricte de la loi pénale que les retraits de titre de séjour ne sont prononcés qu'après condamnation pénale. Dans un souci de clarté et d'opérationnalité, cet amendement prévoit ainsi que la procédure de retrait de titre de séjour de l'article L. 313-5, subsidiaire à la procédure de l'article L. 313-3 qui n'exige pas de condamnation pénale, s'applique aux étrangers condamnés pour les infractions visées à l'article L. 313-5. Par ailleurs, il actualise et complète la liste des crimes et délits pouvant justifier le retrait de titre.

L'amendement COM-72 est adopté.

Article 8 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-73 précise que les stagiaires pouvant bénéficier du régime de transfert intragroupe doivent être diplômés de l'enseignement supérieur, comme le prévoit l'article 3 de la directive 2014/66/UE du 15 mai 2014.

M. Jean-Pierre Sueur. – Peut-être faudrait-il écrire « titulaire » d'un diplôme plutôt que « possédant ».

M. Alain Richard. – « Détenteur » serait un bon compromis.

M. Hugues Portelli. – On « détient » un titre de séjour, pas un diplôme.

M. Philippe Bas, président. – Nous écrirons donc « titulaires d'un diplôme ».

L'amendement COM-73, ainsi modifié, est adopté.

L'amendement COM-74 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-75 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le texte de l'Assemblée dispose que la durée de la carte « stagiaire mobile ICT » ne peut dépasser la durée maximale de séjour autorisée dans l'Union européenne. Conformément à la directive précitée, l'amendement COM-76 précise que cette durée maximale est d'un an.

M. Alain Marc. – Que signifie le sigle « ICT » ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – C'est un acronyme désignant un transfert de personnel à l'intérieur d'un même groupe, d'une filiale à une autre.

M. Philippe Bas, président. – Pouvons-nous le faire figurer dans la loi ?

Mme Cécile Cukierman. – Nous n'avons pas le choix, puisque c'est ce sigle qui est inscrit sur le titre de séjour.

M. Alain Richard. – Cette caractérisation relève du domaine réglementaire. La directive à transposer ne contraint nullement le législateur français à utiliser cet acronyme.

L'amendement COM-76 est adopté.

Article 9

M. Philippe Kaltenbach. – L'amendement COM-35 revient sur un recul de ce projet de loi, qui prévoit de priver les personnes ayant un CDD de plus d'un an de la carte « salarié ». Or les droits attachés à la carte « travailleur temporaire » ne sont pas les mêmes. Le titulaire de la carte « salarié » peut changer d'employeur au bout de deux ans, de métier au bout de trois ans de séjour régulier, pas le titulaire de la carte « travailleur temporaire ». La précarité s'accroît sur le marché du travail et le nombre de CDD augmente. Les personnes ayant un CDD de plus d'un an doivent continuer à bénéficier des mêmes droits, gages d'une meilleure intégration dans notre pays.

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est assez logique.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Actuellement, c'est la durée du contrat qui différencie les cartes « salarié » des cartes « travailleur temporaire », ces dernières étant prévues pour les contrats de moins d'un an. Le Gouvernement a souhaité réserver les premières aux titulaires d'un CDI et les secondes aux étrangers embauchés en CDD, ce qui a le mérite de la clarté. Votre amendement mélange deux critères : la nature et la durée du contrat. Avis défavorable.

L'amendement COM-35 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-77 revient au droit en vigueur dans le CESEDA en prévoyant le renouvellement de la carte « salarié » pour un an en cas de licenciement. Par rapport au texte de l'Assemblée nationale, il ajoute une condition calendaire – la rupture involontaire du contrat de travail doit avoir eu lieu dans les trois mois précédant le renouvellement de la carte – et supprime la possibilité de se maintenir sur le territoire le temps correspondant à ses droits au chômage.

L'amendement COM-77 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement de cohérence COM-78 autorise la délivrance de la carte de séjour sans opposabilité de la situation de l'emploi aux étrangers titulaires d'un master mais également à ceux ayant obtenu un des diplômes déterminés par décret. Il s'agit d'ouvrir ce dispositif aux titulaires des diplômes du répertoire national des certifications professionnelles dont le niveau est comparable aux masters mais dont la formation est plus professionnalisante.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cet amendement est bienvenu. Sa rédaction me semble plus large que ce qu'indique son objet : des formations qui ne sont pas de niveau master pourront être intégrées à la liste publiée avec le décret.

M. Hugues Portelli. – Pourquoi pas ? Encore faut-il que les diplômes en question aient une valeur sur le marché du travail. Ce n'est pas le cas de certains titres universitaires... Il faut une limite au laxisme, dans l'intérêt même des étudiants !

M. Philippe Bas, président. – Cet amendement va dans votre sens puisqu'il intègre à la liste des diplômes pris en compte des qualifications de niveau élevé qui donnent accès à l'emploi.

Mme Esther Benbassa. – Cet amendement n'est pas dépourvu d'intérêt. Mais comment un master en littérature latine peut-il donner accès à l'emploi ? Un master, c'est bien vague.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je persiste à penser que cet amendement est excellent. Un titulaire d'un DUT en génie civil, par exemple, même s'il n'a qu'un bac + 2, trouvera plus facilement du travail qu'un titulaire de master en sociologie. Ouvrons-lui nos portes.

L'amendement COM-78 est adopté.

Article 10

M. Philippe Kaltenbach. – L'amendement COM-43 concerne l'accueil en France d'étrangers malades qui viennent s'y faire soigner. L'avis du collège médical doit lier le préfet si un éloignement est envisagé, sauf cas de fraude ou de trouble à l'ordre public.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le préfet prend la décision sur le seul fondement du dossier médical. Il doit garder une totale liberté d'appréciation. S'il suit les avis positifs, il lui arrive d'accorder un titre de séjour même en cas d'avis négatif, comme on l'a vu lors de notre déplacement à Metz, en se fondant sur d'autres éléments d'appréciation. Il n'est donc pas souhaitable de lier son avis à celui des médecins. Le vrai problème, que nous avons

évoqué hier devant le ministre, tient à la manière dont sont agréés les médecins. Avis défavorable.

L'amendement COM-43 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-79 maintient les dispositions de la loi du 16 juin 2011 concernant les conditions d'attribution du titre « étrangers malades », fondées sur la disponibilité du traitement dans le pays d'origine.

M. Philippe Kaltenbach. – Les soins peuvent, dans le pays d'origine, n'être accessibles qu'à une infime minorité. D'où la proposition humaniste faite à l'Assemblée nationale.

L'amendement COM-79 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-80 supprime une demande de rapport sur le dispositif des étrangers malades.

L'amendement COM-80 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-15, qui propose de confier la compétence « étrangers malades » à une commission médicale *ad hoc* et non à l'OFII.

L'amendement COM-15 n'est pas adopté.

Article 10 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-81 supprime la délivrance de plein droit de l'autorisation provisoire de séjour (APS) « parents d'un enfant malade ».

L'amendement COM-81 est adopté.

Article 10 ter

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je propose de supprimer un article additionnel de l'Assemblée nationale rendant automatique le renouvellement du titre de séjour pour les victimes de violences conjugales, même en l'absence d'ordonnance de protection.

L'amendement de suppression COM-82 est adopté.

Article 10 quater

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le terme de « violence familiale » introduit par l'Assemblée nationale est trop imprécis. Restons-en à la notion de « violence conjugale ».

L'amendement de suppression COM-83 est adopté.

L'amendement COM-16 devient sans objet.

Article 11

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-84 instaure une condition de niveau de langue pour obtenir de la carte de séjour pluriannuelle.

L'amendement COM-84 est adopté, ainsi que les amendements rédactionnels identiques COM-85 et 50 et l'amendement rédactionnel COM-51.

L'amendement COM-17, repoussé par le rapporteur, n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-44.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-86 supprime une disposition de nature règlementaire.

L'amendement COM-86 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-87 fait passer la durée de la carte pluriannuelle pour les personnes ayant bénéficié d'une admission exceptionnelle au séjour de quatre ans à deux ans.

L'amendement COM-87 est adopté.

Les amendements COM-11 et 36 deviennent sans objet.

L'amendement COM-53, accepté par le rapporteur, est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements COM-88, COM-37 et COM-52 traitent du changement de statut. Cette hypothèse concerne un étranger souhaitant passer par exemple d'une carte de séjour temporaire « étudiant » à une carte pluriannuelle « salarié ». Trois options sont proposées : mon amendement COM-88 contraint à repasser par une carte temporaire avant d'obtenir une carte pluriannuelle ; l'amendement COM-37 prévoit un passage direct à la carte pluriannuelle ; l'amendement COM-52 aussi, sauf pour les titres « salarié » et « entrepreneur-professions libérales ».

L'amendement COM-88 est adopté.

Les amendements COM-37 et COM-52 ne sont pas adoptés.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Par cohérence avec l'article 5, mon amendement COM-89 permet l'attribution du passeport talents aux étrangers ayant obtenu un des diplômes déterminés par décret.

M. Jean-Pierre Sueur. – Excellent.

L'amendement COM-89 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination COM-90.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-91 supprime la notion de « renommée », trop vague, comme critère du « passeport talents ».

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous avez raison.

L'amendement COM-91 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le Gouvernement prévoit le maintien du « passeport talents » en cas de perte involontaire d'emploi pour une durée équivalente à celle des allocations chômage. Par cohérence avec l'article 9, mon amendement COM-92 encadre ce dispositif en prévoyant la délivrance d'une carte de séjour temporaire d'un an si le titulaire du « passeport talents » perd involontairement son emploi.

L'amendement COM-92 est adopté.

L'amendement COM-18, repoussé par le rapporteur, n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-93 encadre le renvoi au pouvoir réglementaire et supprime un « notamment ».

L'amendement COM-93 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-94 supprime la disposition relative à la consultation des observatoires de l'immigration, aucune disposition législative n'étant nécessaire pour permettre cette consultation.

L'amendement COM-94 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-95 allonge la durée de la carte « saisonnier », qui rend de nombreux services aux travailleurs saisonniers ainsi qu'aux employeurs.

L'amendement COM-95 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-96 supprime à nouveau la notion de plein droit afin de préserver la marge d'appréciation du préfet.

L'amendement COM-96 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel COM-97.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-98 précise la durée de la carte « salarié détaché mobile ICT » pour se conformer à la directive européenne du 15 mai 2014 que nous évoquions tout à l'heure.

L'amendement COM-98 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-99 supprime un renvoi général au pouvoir réglementaire.

L'amendement COM-99 est adopté.

Article 11 bis

L'amendement de coordination COM-100 est adopté.

Article 12

L'amendement de suppression COM-101 est adopté.

Article 13

L'amendement rédactionnel COM-102 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination COM-103.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-104 est de cohérence : nous avons regroupé les dispositions relatives au refus ou au retrait de la carte pluriannuelle dans un article additionnel spécifique après l'article 8.

L'amendement COM-104 est adopté, ainsi que les amendements rédactionnels COM-105, COM-107 et COM-108.

Article 13 bis A

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-109 supprime l'article 13 *bis* A qui prévoit la délivrance de plein droit d'une carte de résident aux titulaires de la carte de séjour « retraité ».

L'amendement COM-109 est adopté.

Article 13 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-110 supprime encore une fois la notion de plein droit pour délivrer un titre de séjour « résident longue durée UE ».

L'amendement COM-110 est adopté.

L'amendement COM-19, repoussé par le rapporteur, n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-111 rappelle que les années de résidence passées sous couvert d'un mariage de complaisance ne sont pas prises en compte dans le calcul des cinq années de résidence nécessaires pour obtenir ce titre de séjour.

L'amendement COM-111 est adopté.

Article 13 ter

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-112 supprime la délivrance de plein droit d'une carte de résident aux personnes admises au titre du regroupement familial, aux parents d'un enfant français et aux conjoints de Français.

L'amendement COM-112 est adopté.

Article 13 quater

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-113 supprime cet article qui prévoit la délivrance automatique de la carte de résident permanent, valable pour une durée indéterminée, après deux renouvellements préalables de la carte de résident « simple », valable dix ans, ou dès l'expiration de celle-ci pour les étrangers âgés de plus de 60 ans. Il convient, là encore, de laisser une marge d'appréciation aux préfets.

L'amendement COM-113 est adopté.

L'amendement COM-45 devient sans objet.

Article 13 quinquies

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-114 supprime l'article 13 *quinquies*, inséré par l'Assemblée nationale : les personnes menacées d'un mariage forcé sont éligibles à la protection subsidiaire, voire au statut de réfugié.

L'amendement COM-114 est adopté.

Article 13 sexies

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-115 supprime l'article 13 *sexies* qui inclut les anciens conjoints, partenaires de PACS ou concubins dans le périmètre des auteurs de violences conjugales justifiant l'octroi d'une carte de séjour temporaire à la victime.

L'amendement COM-115 est adopté.

Articles additionnels après l'article 13 sexies

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-116 allonge la condition de présence régulière en France de 18 à 24 mois pour bénéficier du regroupement familial.

L'amendement COM-116 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-117 restaure le droit annuel, dont le montant serait fixé par décret, pour pouvoir bénéficier de l'aide médicale d'État.

L'amendement COM-117 est adopté.

Article 14

L'amendement de précision COM-118 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel COM-119.

L'amendement COM-20, satisfait, devient sans objet.

Les amendements identiques COM-4 et 21, repoussés par le rapporteur, ne sont pas adoptés.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-120 réduit le délai de départ volontaire de trente à quinze jours.

M. Philippe Bas, président. – Vous avez indiqué que vous étiez prêt à le réduire à sept jours, comme le prévoit la directive « Retour ».

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je le propose en effet.

L'amendement COM-120 ainsi rectifié est adopté, ainsi que l'amendement de coordination COM-121, rectifié en conséquence.

Repoussé par le rapporteur, l'amendement COM-38 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-41 et 1.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-122 porte de trois à cinq ans la durée maximale d'interdiction du territoire.

M. Jean-Pierre Sueur. – Comment le justifiez-vous ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il s'agit de se conformer à la directive européenne qui fixe à cinq ans la durée maximale, et d'être ferme dans la lutte contre l'immigration irrégulière.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous pourrions aussi rester à trois ans.

M. Philippe Kaltenbach. – La directive permet tout à fait de s'en tenir à trois ans. Il s'agit d'un choix politique, qu'il faut assumer comme tel.

M. Philippe Bas, président. – C'est bien ce que fait le rapporteur.

L'amendement COM-122 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-123 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination COM-124.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-125 prévoit que sauf menace grave pour l'ordre public, la durée totale de l'interdiction de retour ne peut excéder cinq ans.

L'amendement COM-125 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-126 limite le recours accéléré contre une OQTF aux seuls étrangers déboutés du droit d'asile ne disposant pas d'un autre titre pour séjourner régulièrement en France.

L'amendement COM-126 est adopté.

L'amendement COM-6, satisfait, devient sans objet.

L'amendement de coordination COM-127 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel COM-128.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-39.

M. Philippe Kaltenbach. – Deux jours ouvrés, ce n'est pas beaucoup plus que 48 heures. Mais si l'étranger est arrêté un vendredi ou un samedi, il lui est difficile de mobiliser un avocat ou une association pour faire un recours dans les 48 heures.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'argument est fondé, et mériterait un avis favorable.

M. Michel Mercier. – Le samedi est ouvert.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – En effet. Ces affaires doivent être traitées rapidement.

L'amendement COM-39 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-40, 22, 7 et 23, repoussés par le rapporteur.

Articles additionnels après l'article 14

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-129 prévoit que le maire doit valider l'attestation d'hébergement pour que celle-ci vaille garantie de représentation propre à prévenir le risque de fuite.

M. Hugues Portelli. – En tant que maire, je n'ai pas les moyens de vérifier si les 450 attestations que je signe chaque année sont conformes à la réalité. D'ailleurs les trois quarts des personnes concernées ne repartent jamais !

M. Philippe Bas, président. – Certaines mairies y parviennent.

L'amendement COM-129 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-130 met en place une caution, dont le montant sera défini par décret, valant garantie de représentation propre à prévenir le risque de fuite.

L'amendement COM-130 est adopté.

Article 15

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-131 supprime des dispositions relatives au contrôle du juge sur la décision de placement en rétention, qui seront regroupées dans un article additionnel.

L'amendement COM-131 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-8, qui supprime l'interdiction de circulation.

M. Jean-Yves Leconte. – C'est pourtant un sujet majeur, sur lequel la France est en décalage par rapport à la jurisprudence européenne et risque de se trouver en porte-à-faux. Sans compter que cette mesure est inopérante !

L'amendement COM-8 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-24.

Article 16

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-132 pérennise des mesures dérogoratoires relatives à la contestation de l'OQTF en Guadeloupe et à Saint-Barthélemy.

M. Félix Desplan. – Ne s'agit-t-il pas plutôt de Saint-Martin ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le dispositif actuel concerne Mayotte, la Guyane et Saint-Martin. Il n’était que transitoire pour la Guadeloupe et Saint-Barthélemy, nous le rendons définitif.

M. Félix Desplan. – Reste qu’à Saint-Barthélemy, l’immigration est très filtrée.

L’amendement COM-132 est adopté.

Article additionnel après l’article 17

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-133 transfère une disposition de l’article 18 vers un article additionnel.

L’amendement COM-133 est adopté.

Article additionnel avant l’article 18

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-134 maintient le principe d’une appréciation de la légalité de la décision de placement en rétention par le juge administratif. Toutefois il instaure un recours de pleine juridiction au bénéfice du juge administratif, lui permettant de réformer, le cas échéant, la décision. Si le ministère d’avocat n’est pas obligatoire, il n’est pas interdit.

L’amendement COM-134 est adopté.

Article 18

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-135 donne la faculté aux forces publiques de pénétrer au domicile de l’étranger pour l’escorter vers le consulat, sur autorisation du juge.

M. Philippe Bas, président. – C’est important pour faciliter l’éloignement des étrangers sans titres.

L’amendement COM-135 est adopté, ainsi que l’amendement COM-136.

Articles additionnels après l’article 18

Les amendements COM-25, COM-26 et COM-27, repoussés par le rapporteur, ne sont pas adoptés.

Article 19

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-137 rétablit l’intervention du juge de la liberté et de la détention au cinquième jour de rétention.

L’amendement COM-137 est adopté.

L’amendement COM-28, repoussé par le rapporteur, n’est pas adopté.

L’amendement rédactionnel COM-138 est adopté.

L'amendement COM-29, repoussé par le rapporteur, n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-9.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-46 de M. Kaltenbach prévoit que le placement en rétention d'un étranger accompagné d'un mineur n'est possible que dans un lieu spécialement dédié et adapté à accueillir une famille.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Sagesse. En pratique, c'est déjà le cas.

M. Philippe Kaltenbach. – Mieux vaut l'écrire dans le marbre, car les pratiques peuvent changer.

L'amendement COM-46 est adopté.

Article 19 bis A

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-139 supprime le nouveau séquençage de la rétention.

L'amendement COM-139 est adopté.

L'amendement COM-10 devient sans objet.

Article 20

L'amendement rédactionnel COM-140 est adopté.

Article 22

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-141 rétablit le critère de la présentation de garanties de représentation propres à prévenir le risque de fuite pour l'assignation à résidence.

M. Philippe Bas, président. – Vous souhaitez que l'assignation à résidence soit mieux respectée.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Exactement.

L'amendement COM-141 est adopté, ainsi que l'amendement de clarification COM-142.

Article additionnel après l'article 22

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-143 prévoit l'information des étrangers assignés à résidence pour l'exercice effectif de leurs droits et la préparation de leur départ.

L'amendement COM-143 est adopté.

Article additionnel après l'article 22 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-144 isole au sein d'un article additionnel une disposition de l'article 29 créant un délit de fuite d'une zone d'attente ou d'un lieu de rétention.

L'amendement COM-144 est adopté.

Article 23

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-145 clarifie le dispositif d'accès des journalistes aux zones d'attente et aux lieux de rétention administrative.

M. Michel Mercier. – J'opine.

L'amendement COM-145 est adopté.

Article additionnel après l'article 23

M. Philippe Bas, président. – Nous avons saisi la commission des finances sur l'amendement COM-42, Mme la présidente André l'a jugé recevable.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Cet amendement prévoit la conclusion de conventions entre le ministre de l'intérieur et les associations pour assister les étrangers en zone d'attente. Sagesse.

L'amendement COM-42 est adopté.

Article 24

L'amendement COM-30, repoussé par le rapporteur, n'est pas adopté.

Article 25

L'amendement COM-31, repoussé par le rapporteur, n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-146 prévoit des sanctions pénales en cas de non-respect des obligations de communication.

L'amendement COM-146 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-147 prévoit l'information de la personne concernée sur l'utilisation par l'administration de son droit de communication. C'est la moindre des choses.

M. Philippe Bas, président. – Cela respecte en effet les droits de la personne.

L'amendement COM-147 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-5.

M. Jean-Yves Leconte. – Avec cet article, nombre d'informations vont être demandées aux administrations et aux entreprises – les fournisseurs de services en ligne pourront être sanctionnés s'ils ne les communiquent pas ! Il serait plus logique d'aller chercher les informations auprès des services fiscaux, par exemple, qu'en épluchant les relevés EDF ou les communications électroniques. Je ne peux suivre le rapporteur : l'addition des articles 8 et 25 met les étrangers sous observation permanente. Tout peut leur être reproché à tout moment ! Ce n'est pas anodin.

M. Philippe Bas, président. – Sans aucun doute. Vous pourrez demander au ministre de l'intérieur, dont c'est la proposition, d'expliquer ses choix.

M. Jean-Yves Leconte. – Je l'ai fait ! Mais vous aggravez son texte.

M. Philippe Bas, président. – C'est bien notre intention, en effet.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La liste des informations concernées sera définie par un décret en Conseil d'État. Nous demanderons des précisions au ministre.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-32.

Article 26

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-148 simplifie les procédures applicables pour la destruction et l'immobilisation des véhicules ayant servi à commettre une infraction, prises par le procureur de la République.

L'amendement COM-148 est adopté.

Article additionnel après l'article 26

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-149 harmonise les sanctions pénales en cas de non-respect des prescriptions liées à l'assignation à résidence.

L'amendement COM-149 est adopté.

Article 27

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-150 prévoit une sanction pénale en cas de non-respect des obligations de pointage.

L'amendement COM-150 est adopté.

Article 28

Les amendements COM-151 et 152 sont adoptés.

Article 28 bis A

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-48 exclut du champ de la nouvelle infraction créée par l'article 28 bis A les demandeurs d'asile, que les circonstances amènent souvent à entrer sur le territoire munis de faux documents. Je m'interroge sur son articulation avec l'article 31 de la convention de Genève qui prévoit

l'immunité en matière pénale des demandeurs d'asile entrés ou séjournant de façon irrégulière sur le territoire.

En outre, la rédaction de cet amendement qui ne vise que les réfugiés et non la protection subsidiaire mériterait d'être revue d'ici la séance. Retrait ?

M. Philippe Kaltenbach. – Les demandeurs d'asile utilisent souvent des faux documents pour fuir leur pays. Il n'est pas inutile de leur offrir cette garantie dans la loi, même si la convention de Genève le prévoit déjà, pour éviter toute mauvaise interprétation.

L'amendement COM-48 est retiré.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-153 aggrave les sanctions pénales en cas de commission de l'infraction d'utilisation frauduleuse de documents d'identité ou de voyage de manière habituelle.

L'amendement COM-153 est adopté.

Article 28 ter

L'amendement COM-33, repoussé par le rapporteur, n'est pas adopté.

Article 29

Les amendements de coordination COM-154, COM-155, COM-156 et COM-157 sont adoptés.

Article 30

Les amendements COM-158 et COM-159 sont adoptés.

Article 30 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Cet article institue une nouvelle voie d'acquisition de la nationalité pour les étrangers nés de parents étrangers, hors de France, mais dont au moins un frère ou une sœur est français. L'amendement COM-160 supprime ce mécanisme compliqué qui n'apporte pas de réelle plus-value pour les bénéficiaires, dont le ministère ne sait pas évaluer précisément le nombre.

L'amendement COM-160 est adopté.

Article 30 ter

L'amendement de suppression COM-161 est adopté.

Article additionnel après l'article 30 ter

L'amendement COM-47, repoussé par le rapporteur, n'est pas adopté.

Article 31

L'amendement rédactionnel COM-162 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination COM-163.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-164 rétablit la collégialité des avis médicaux à Mayotte.

L'amendement COM-164 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination COM-165.

Article 32

L'amendement de coordination COM-166 est adopté.

Article additionnel après l'article 34

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-49.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Le droit du travail à Mayotte doit s'aligner sur le droit commun. Le Gouvernement dit qu'il faut attendre. Je ne suis pas d'accord. Ceux qui exploitent l'immigration clandestine doivent être plus sévèrement réprimés.

L'amendement COM-49 est adopté.

Article 34 bis

L'amendement COM-167 est adopté.

Article 35

L'amendement de coordination COM-168 est adopté.

Intitulé du projet de loi

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je souhaiterais vous proposer un nouvel intitulé pour ce projet de loi.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne suis pas d'accord. Il n'est pas anodin de faire disparaître le mot « droit ». Les étrangers ont des droits, n'en déplaisent à certains.

M. Philippe Bas, président. – Le rapporteur nous propose comme intitulé : projet de loi « portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration. »

M. Michel Mercier. – Que disait le prince de Lampedusa, déjà ?

M. Philippe Bas, président. – Nous le savons tous !

L'amendement COM-169 est adopté.

L'intitulé est ainsi rédigé.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je déposerai d'ici la séance un amendement affirmant que le principe reste le titre de séjour annuel et l'exception le titre pluriannuel.

M. Philippe Bas, président. – Le rapporteur souhaite que la loi indique clairement que, pendant les cinq premières années de présence en France, le principe soit le titre annuel et l'exception soit le titre pluriannuel dans des cas limitativement énumérés par la loi.

M. Philippe Kaltenbach. – Vous passeriez d'un modèle un-quatre-dix à un modèle où les titres annuels s'enchaînent pendant cinq ans, sauf exception... Ça change tout...

M. Philippe Bas, président. – Exactement. Cet amendement pourra être présenté la semaine prochaine avec les autres amendements de séance.

M. Guy-Dominique Kennel, rapporteur pour avis de la commission de la culture. – Il m'est difficile de vous donner l'éclairage de la commission de la culture, qui ne se réunira que demain. Merci pour votre accueil. Sur onze amendements que nous aurions proposés, neuf ont déjà été adoptés par votre commission. Les grands esprits se rencontrent ! Je reviendrai vous présenter les deux amendements restants, si la commission les adopte.

M. Philippe Bas, président. – Vous serez le bienvenu. Je me réjouis de constater, une fois de plus, la convergence de nos travaux.

M. Philippe Kaltenbach. – Je regrette que nous ayons examiné trop vite certains amendements. Le groupe socialiste ne votera pas le texte issu des travaux de la commission, qui a été profondément dénaturé. L'intitulé a changé, tout l'équilibre entre nouveaux droits et lutte contre l'immigration clandestine a été modifié. Ce texte n'est pas pragmatique et n'a plus qu'une vocation idéologique et politicienne. Nous bataillerons en séance pour revenir à un texte plus équilibré et plus pragmatique.

M. Philippe Bas, président. – Votre groupe a toujours exclu tout ce qui pouvait ressembler à une démarche politicienne, et continuera de le faire, j'en suis sûr !

Mme Éliane Assassi. – Nous étions défavorables au texte du Gouvernement sa réécriture par le rapporteur, dont le travail remarquable n'est pas en cause, nous convient encore moins. De manière cohérente et non politicienne, notre groupe votera contre le rapport et le texte issu de nos travaux, et déposera des amendements pour la séance publique.

M. Michel Mercier. – Merci à M. Kaltenbach du soutien paradoxal qu'il offre au rapporteur l'accusant d'avoir dénaturé le texte : il l'aidera à convaincre son propre camp ! Il me semble pourtant que le rapporteur et la commission ont effectué le travail qui est le leur dans un système bicaméral : améliorer le texte, le préciser, le rendre applicable. Nous voterons le texte... grâce en partie à M. Kaltenbach.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel avant l'article 1^{er}			
M. BUFFET, rapporteur	54	Possibilité d'organiser un débat annuel relatif aux orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration	Adopté
Article 1^{er} Contrat d'accueil et d'intégration			
M. BUFFET, rapporteur	55	Clarification des modalités du contrat d'intégration républicaine	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	56	Définition du contrat d'intégration républicaine	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	57	Définition du contrat d'intégration républicaine	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	58	Définition du contrat d'intégration républicaine	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	59	Décret d'application pour le contrat d'intégration républicaine	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	60	Coordination	Adopté
Article 2 Condition d'intégration républicaine de l'étranger pour la délivrance d'une première carte de résident			
M. BUFFET, rapporteur	61	Suppression de l'absence de prise en compte du contrat d'intégration républicain pour délivrer une carte de résident	Adopté
Article 4 Documents ouvrant droit au séjour de plus de trois mois			
M. BUFFET, rapporteur	62	Amendement rédactionnel	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	63	Suppression de la délivrance de plein droit du visa au conjoint de Français	Adopté
M. LECONTE	2	Visas de long séjour pour le futur conjoint de Français	Rejeté
M. LECONTE	3	Délivrance du visa du conjoint de Français par les préfetures	Rejeté
Article 4 bis Visite médicale des étudiants étrangers			
M. BUFFET, rapporteur	64	Suppression de l'article	Adopté
Article 5 Autorisation provisoire de séjour pour les étudiants titulaires d'un master			
M. BUFFET, rapporteur	65	Suppression de la variation du seuil de l'APS étudiants	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BUFFET, rapporteur	66	Rédactionnel	Adopté
Article 7 Première délivrance de la carte de séjour temporaire et de certaines cartes pluriannuelles			
M. BUFFET, rapporteur	67	Amendement de cohérence	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	68	Regroupement des dispositions relatives au refus ou retrait de la carte de séjour pluriannuelle	Adopté
Mme BENBASSA	12	Définition de menace à d'ordre public	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	69	Amendement de coordination	Adopté
Article 8 Contrôle du droit au séjour du titulaire d'une carte de séjour temporaire ou d'une carte pluriannuelle			
Mme BENBASSA	13	Suppression de l'article 8 relatif aux contrôles de titres	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	70	Organisation des contrôles a posteriori	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	71	Procédure du contradictoire en cas de retrait de titre	Adopté
Mme BENBASSA	14	Contrôle de la carte de séjour pluriannuelle	Rejeté
M. KALTENBACH	34	Motifs légitimes pour ne pas déférer à une convocation de l'autorité administrative	Rejeté
Article additionnel avant l'article 8 bis			
M. BUFFET, rapporteur	72	Refus ou retrait de la carte de séjour	Adopté
Article 8 bis Carte de séjour temporaire portant la mention « stagiaire ICT »			
M. BUFFET, rapporteur	73 rect.	Diplôme des stagiaire ICT	Adopté avec modification
M. BUFFET, rapporteur	74	Suppression de la notion de « plein droit »	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	75	Rédactionnel	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	76	Durée de la carte « stagiaire mobile ICT »	Adopté
Article 9 Carte de séjour temporaire autorisant l'exercice d'une activité professionnelle			
M. KALTENBACH	35	Carte de séjour « salarié » pour les titulaires d'un CDD dont la durée est supérieure à un an	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BUFFET, rapporteur	77	Renouvellement de la carte de séjour temporaire « salarié » en cas de licenciement	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	78	Opposabilité de la situation de l'emploi	Adopté
Article 10 Délivrance de la carte de séjour portant la mention « vie privée et familiale » ; procédure « étrangers malades »			
M. KALTENBACH	43	Avis médical liant le préfet si l'éloignement est impossible pour des raisons de santé	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	79	Critère de la procédure « étrangers malades »	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	80	Suppression d'un rapport au Parlement	Adopté
Mme BENBASSA	15	Transfert de la compétence « étrangers malades » à une commission médicale nationale	Rejeté
Article 10 bis Autorisation provisoire de séjour pour les parents d'enfants malades			
M. BUFFET, rapporteur	81	Suppression de la délivrance de plein droit de l'APS « parents d'un enfant malade »	Adopté
Article 10 ter Renouvellement automatique du titre de séjour pour les personnes victimes de violences conjugales			
M. BUFFET, rapporteur	82	Suppression de l'article	Adopté
Article 10 quater Titre de séjour pour les personnes victimes de violences familiales			
M. BUFFET, rapporteur	83	Suppression de l'article	Adopté
Mme BENBASSA	16	Extension de l'article L. 313-12 du CESEDA aux violences commises par les concubins ou partenaires de PACS	Rejeté
Article 11 Cartes de séjour pluriannuelle			
M. BUFFET, rapporteur	84	Condition de langue pour l'obtention de la carte de séjour pluriannuelle	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	85	Rédactionnel	Adopté
M. M. MERCIER	50	Conditions de délivrance du titre pluriannuel	Adopté
M. M. MERCIER	51	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme BENBASSA	17	Délivrance d'une carte pluriannuelle aux victimes de traite des êtres humains	Rejeté
M. KALTENBACH	44	Délivrance de la carte pluriannuelle aux victimes de la traite des êtres humains	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BUFFET, rapporteur	86	Suppression d'une disposition de nature réglementaire	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	87	Durée de la carte pluriannuelle pour les personnes ayant bénéficié d'une admission exceptionnelle au séjour	Adopté
Mme YONNET	11	Suppression de dérogations concernant la durée de la carte pluriannuelle	Rejeté
M. KALTENBACH	36	Suppression de dérogations à la durée de quatre ans de la carte pluriannuelle	Rejeté
M. M. MERCIER	53	Attestation du caractère réel et sérieux des études	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	88	Changement de statut	Adopté
M. KALTENBACH	37	Changement de statut	Rejeté
M. M. MERCIER	52	Changement de statut	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	89	Passeport talent pour les diplômés de l'enseignement supérieur	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	90	Précisions sur le « passeport talent » d'étrangers créant une entreprise	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	91	Suppression de la notion de « renommée » comme critère du « passeport talent »	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	92	Maintien du « passeport talent » en cas de licenciement	Adopté
Mme BENBASSA	18	Emploi des chercheurs	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	93	Encadrement du renvoi au pouvoir réglementaire	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	94	Suppression de la disposition relative à la consultation des observatoires de l'immigration	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	95	Allongement de la durée de la carte « saisonnier »	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	96	Suppression de la notion « de plein droit »	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	97	Rédactionnel	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	98	Durée de la carte « salarié détaché mobile ICT »	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	99	Suppression d'un renvoi général au pouvoir réglementaire	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 11 bis Précisions rédactionnelles des dispositions relatives à l'emploi d'un étranger non autorisé à travailler			
M. BUFFET, rapporteur	100	Coordination	Adopté
Article 12 Suppression de l'autorisation provisoire de travail pour les séjours de moins de trois mois			
M. BUFFET, rapporteur	101	Suppression de l'article	Adopté
Article 13 Coordinations			
M. BUFFET, rapporteur	102	Coordination rédactionnelle	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	103	Coordination rédactionnelle	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	104	Regroupement des dispositions relatives au refus ou retrait de la carte pluriannuelle	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	105	Coordination rédactionnelle	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	107	Coordination rédactionnelle	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	108	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 13 bis A Carte de résident de plein droit pour les étrangers retraités			
M. BUFFET, rapporteur	109	Suppression de l'article	Adopté
Article 13 bis Conditions de délivrance de la carte « résident de longue durée UE »			
M. BUFFET, rapporteur	110	Suppression de la notion « de plein droit »	Adopté
Mme BENBASSA	19	délivrance de la carte « longue durée-UE » aux victimes de la traite des êtres humains	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	111	Années de résidence sous un mariage de complaisance (non comptabilisation)	Adopté
Article 13 ter Délivrance de plein droit de la carte de résident			
M. BUFFET, rapporteur	112	Suppression de la notion « de plein droit »	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 13 quater Délivrance de plein droit de la carte de résident permanent			
M. BUFFET, rapporteur	113	Suppression de l'article	Adopté
M. KALTENBACH	45	Délivrance de la carte de résident permanent après un renouvellement de la carte de résident « simple »	Rejeté
Article 13 quinquies Carte de séjour temporaire pour les victimes de mariage forcé			
M. BUFFET, rapporteur	114	Suppression de l'article	Adopté
Article 13 sexies Extension du régime de l'ordonnance de protection aux violences commises par l'ancien conjoint, concubin, ou partenaire de pacte de solidarité civile			
M. BUFFET, rapporteur	115	Suppression de l'article	Adopté
Articles additionnels après l'article 13 sexies			
M. BUFFET, rapporteur	116	Encadrement du regroupement familial	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	117	Forfait pour bénéficier de l'aide médicale d'État	Adopté
Article 14 Obligation de quitter le territoire français et interdiction de retour sur le territoire français			
M. BUFFET, rapporteur	118	Correction d'une erreur de référence	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	119	Clarification rédactionnelle	Adopté
Mme BENBASSA	20	Obligation de quitter le territoire française pour un motif d'ordre public	Satisfait ou sans objet
M. LECONTE	4	OQTF prononcée en raison d'une violation des dispositions du droit du travail relatives à l'autorisation de travail	Rejeté
Mme BENBASSA	21	OQTF prononcée en raison d'une violation des dispositions du droit du travail relatives à l'autorisation de travail	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	120 rect.	Réduction du délai de départ volontaire de trente à sept jours	Adopté avec modification
M. BUFFET, rapporteur	121 rect.	Coordination	Adopté avec modification
M. KALTENBACH	38	Prolongation du délai de départ volontaire	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. KALTENBACH	41	Définition du risque de fuite	Rejeté
M. LECONTE	1	Interdiction de retour	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	122	Extension de la durée maximale de l'interdiction de retour à cinq ans	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	123	Rédactionnel	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	124	coordination	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	125	Interdiction de retour sur le territoire	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	126	Limitation de la procédure accélérée de contestation de de l'obligation de quitter le territoire français aux seules obligations de quitter le territoire français prononcées à l'encontre d'un étranger définitivement débouté de sa demande d'asile et ne disposant pas d'un droit au séjour à un autre titre	Adopté
M. LECONTE	6	Nouvelle procédure d'obligation de quitter le territoire français	Satisfait ou sans objet
M. BUFFET, rapporteur	127	Coordination	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	128	Rédactionnel	Adopté
M. KALTENBACH	39	Computation du délai pour contester une obligation de quitter le territoire français sans délai	Rejeté
M. KALTENBACH	40	Computation du délai pour contester une assignation à résidence	Rejeté
Mme BENBASSA	22	Computation du délai pour effectuer un recours contre une décision de placement en rétention ou d'assignation à résidence	Rejeté
M. LECONTE	7	Régime contentieux applicable aux étrangers détenus	Rejeté
Mme BENBASSA	23	Régime contentieux applicable aux étrangers détenus	Rejeté
Articles additionnels après l'article 14			
M. BUFFET, rapporteur	129	Validation par le maire de l'attestation d'hébergement valant garantie de représentation propre à prévenir le risque de fuite	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	130	Caution valant garantie de représentation propre à prévenir le risque de fuite	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 15			
Obligation de quitter le territoire français à l'encontre d'un ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'espace économique européen ou de la Confédération suisse ou un membre de sa famille ; création d'une interdiction de circulation sur le territoire français et attribution au juge des libertés et de la détention de la compétence pour apprécier la légalité de la mesure de placement en rétention			
M. BUFFET, rapporteur	131	Suppression des dispositions relatives au contrôle du juge des libertés et de la détention sur la décision de placement en rétention	Adopté
M. LECONTE	8	Suppression de la mesure d'interdiction de circulation	Rejeté
Mme BENBASSA	24	Suppression de la mesure d'interdiction de circulation	Rejeté
Article 16			
Caractère suspensif du recours devant le juge des référés contre une OQTF prononcée outre-mer			
M. BUFFET, rapporteur	132	Pérennisation des mesures dérogatoires relatives à la contestation de l'obligation de quitter le territoire français en Guadeloupe et à Saint Barthelemy	Adopté
Article additionnel après l'article 17			
M. BUFFET, rapporteur	133	Transfert d'une disposition de l'article 18 vers un article additionnel après l'article 17	Adopté
Article additionnel avant l'article 18			
M. BUFFET, rapporteur	134	Compétence du juge administratif pour apprécier la légalité de la mesure du placement en rétention	Adopté
Article 18			
Faculté de requérir la force publique pour escorter une personne assignée à résidence auprès des autorités consulaires en vue de préparer son départ			
M. BUFFET, rapporteur	135	Faculté pour les forces publiques de pénétrer au domicile de l'étranger pour l'escorter vers le consulat sur autorisation du juge	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	136	Transfert de dispositions après l'article 17	Adopté
Articles additionnels après l'article 18			
Mme BENBASSA	25	Relèvement des étrangers ayant fait l'objet d'une interdiction du territoire avant la loi de 2003	Rejeté
Mme BENBASSA	26	Allègement des conditions pour demander le relèvement d'une interdiction au territoire ou d'un arrêté d'expulsion	Rejeté
Mme BENBASSA	27	Délivrance d'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » aux étrangers protégés contre une mesure d'expulsion	Rejeté
Article 19			
Caractère subsidiaire du placement en rétention administrative par rapport à l'assignation à résidence			
M. BUFFET, rapporteur	137	Rétablissement de l'intervention du JLD au cinquième jour de rétention	Adopté
Mme BENBASSA	28	Non-renouvellement du placement en rétention avant l'expiration d'un délai de sept jours	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BUFFET, rapporteur	138	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme BENBASSA	29	Interdiction de la rétention des mineurs	Rejeté
M. LECONTE	9	Interdiction de la rétention des mineurs	Rejeté
M. KALTENBACH	46	Rétention des mineurs dans les centres dédiés à l'accueil des familles	Adopté
Article 19 bis A Modification du séquençage de la rétention administrative			
M. BUFFET, rapporteur	139	Suppression du nouveau séquençage de la rétention	Adopté
M. LECONTE	10	Maintien de la première période de prolongation de la rétention à vingt jours	Rejeté
Article 20 Faculté d'assigner à résidence à la fin de la rétention			
M. BUFFET, rapporteur	140	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 22 Caractère prioritaire de l'assignation à résidence par rapport au placement en rétention administrative			
M. BUFFET, rapporteur	141	Rétablissement du critère de la présentation de garanties de représentation propres à prévenir le risque de fuite pour l'assignation à résidence	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	142	Amendement de clarification	Adopté
Article additionnel après l'article 22			
M. BUFFET, rapporteur	143	Information des étrangers assignés à résidence pour l'exercice effectif de leurs droits et la préparation de leur départ	Adopté
Article additionnel après l'article 22 bis			
M. BUFFET, rapporteur	144	Création d'un délit de fuite d'une zone d'attente ou d'un lieu de rétention	Adopté
Article 23 Accès des journalistes aux zones d'attente et lieux de rétention administrative			
M. BUFFET, rapporteur	145	Clarification et encadrement du dispositif d'accès des journalistes aux zones d'attente et lieux de rétention administrative	Adopté
Article additionnel après l'article 23			
M. KALTENBACH	42	Conclusion de conventions entre le ministre de l'intérieur et les associations pour assister les étrangers en zone d'attente	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 24 Extension à la Martinique des dispositions relatives à la visite sommaire des véhicules et au contrôle d'identité			
Mme BENBASSA	30	Suppression de l'extension à la Martinique des dispositifs dérogatoires de visite sommaire des véhicules et contrôle d'identité	Rejeté
Article 25 Transmission d'informations en vue de la lutte contre la fraude au séjour			
Mme BENBASSA	31	Suppression du droit de communication	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	146	Sanction pénale en cas de non-respect des obligations de communication	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	147	Information de la personne concernée sur l'utilisation par l'administration de son droit de communication	Adopté
M. LECONTE	5	Suppression des établissements scolaires et d'enseignement supérieur, des fournisseurs d'énergie et services de communications électroniques ainsi que des établissements de santé de la liste des organismes susceptibles d'être sollicités dans le cadre du droit à communication	Rejeté
Mme BENBASSA	32	Suppression des établissements de santé publics et privés de la liste des organismes que l'autorité administrative peut solliciter dans le cadre de son droit à communication	Rejeté
Article 26 Recours suspensif en matière de destruction et d'immobilisation de biens outre-mer			
M. BUFFET, rapporteur	148	Simplification des voies de recours contre les décisions de destruction et d'immobilisation du procureur de la République	Adopté
Article additionnel après l'article 26			
M. BUFFET, rapporteur	149	Harmonisation des sanctions pénales en cas de non-respect des prescriptions liées à l'assignation à résidence	Adopté
Article 27 Sanctions pénales en cas de non-respect des conditions de l'assignation à résidence			
M. BUFFET, rapporteur	150	Sanction pénale en cas de non-respect des obligations de pointage	Adopté
Article 28 Aggravation des sanctions administratives encourues par les transporteurs			
M. BUFFET, rapporteur	151	Coordination	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	152	Suppression d'une disposition inutile	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 28 bis A Sanction pénale en cas d'utilisation frauduleuse d'un document d'identité ou de voyage ou de facilitation d'une telle fraude			
M. KALTENBACH	48	Exclusion des demandeurs d'asile du champ de l'infraction	Retiré
M. BUFFET, rapporteur	153	Aggravation des sanctions pénales en cas de commission de l'infraction de manière habituelle	Adopté
Article 28 ter Office du juge des libertés et de la détention en zone d'attente			
Mme BENBASSA	33	Suppression de l'encadrement de l'office du juge des libertés et de la détention en zone d'attente	Rejeté
Article 29 Mesures de coordination			
M. BUFFET, rapporteur	154	Coordination avec les dispositions adoptées à l'article 10 relatives au droit au séjour des étrangers malades	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	155	Coordination avec les dispositions adoptées à l'article 10 relatives au droit au séjour des étrangers malades	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	156	Coordination	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	157	Coordination	Adopté
Article 30 Dispositions transitoires			
M. BUFFET, rapporteur	158	Rédactionnel	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	159	Dispositions transitoires	Adopté
Article 30 bis Création d'une nouvelle procédure de naturalisation pour les étrangers dont un frère ou une sœur a acquis la nationalité française par la naissance et la résidence en France			
M. BUFFET, rapporteur	160	Suppression de l'article	Adopté
Article 30 ter Procédures applicables au nouveau mode d'acquisition de la nationalité française défini à l'article 30 bis			
M. BUFFET, rapporteur	161	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 30 ter			
M. KALTENBACH	47	Interdiction des tests osseux pour la détermination de la minorité	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 31 Application à Mayotte			
M. BUFFET, rapporteur	162	Amendement rédactionnel	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	163	Coordination	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	164	Rétablissement de la collégialité des avis médicaux à Mayotte	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	165	Coordination	Adopté
Article 32 Application à Saint-Barthélemy et Saint-Martin			
M. BUFFET, rapporteur	166	Coordination	Adopté
Article additionnel après l'article 34			
M. MOHAMED SOILHI	49	Application à Mayotte de la contribution spéciale des employeurs de travailleurs étrangers sans titre les autorisant à travailler	Adopté
Article 34 bis Ratification de l'ordonnance relative à l'application outre-mer de l'interdiction administrative du territoire et de l'assignation à résidence			
M. BUFFET, rapporteur	167	Suppression d'une disposition redondante	Adopté
Article 35 Mesure transitoire relative au contrat d'accueil et d'intégration			
M. BUFFET, rapporteur	168	Coordination avec l'article 11	Adopté
Intitulé du projet de loi			
M. BUFFET, rapporteur	169	Changement de l'intitulé du projet de loi	Adopté

Protection de l'enfant - Examen du rapport pour avis

La commission procède enfin à l'examen, en deuxième lecture, du rapport pour avis de M. François Pillet sur la proposition de loi n° 444 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale, relative à la protection de l'enfant.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Notre commission s'est à nouveau saisie pour avis en deuxième lecture de la proposition de loi relative à la protection de l'enfant, dont 50 articles sont encore en navette. Une trentaine sont nouveaux, dont la moitié relève de la compétence de notre commission : procédure judiciaire d'assistance éducative,

affaires portées devant le juge aux affaires familiales ou le tribunal de grande instance, liens entre droit civil et pénal. Certains articles ont fait l'objet d'une convergence de vue des deux chambres : les députés ont souscrit à certaines suppressions ou ont adopté certains articles conformes. D'autres ont été substantiellement modifiés et le texte compte de nombreuses dispositions nouvelles qui portent sur les relations entre autorité judiciaire et service de l'aide sociale à l'enfance (ASE), lient l'appréciation du juge – confirmant une impression globale de défiance à son égard – donnent un cadre juridique à des pratiques informelles, introduisent la notion d'inceste en droit pénal ou réglementent les tests osseux.

Je vous proposerai de revenir à la position du Sénat sur certains points, aucun élément nouveau ne justifiant un changement de position, de lever des incertitudes juridiques, de conserver au juge un pouvoir d'appréciation et de clarifier les responsabilités des acteurs.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 5 AB

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.1 supprime l'article 5 AB, dont la raison d'être est de corriger des divergences de pratiques au sein du ministère public. Une circulaire du ministre de la justice devrait suffire. Quant aux signalements de mineurs en danger, la rédaction n'apporte rien au droit existant qui découle de l'article L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles.

L'amendement LOIS.1 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.2 est un amendement de repli, qui conserve la notion de « danger grave et immédiat » tout en supprimant le reste.

L'amendement LOIS.2 est adopté.

Article 5 B

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'article 5 B donne un cadre juridique à l'accueil de l'enfant par un tiers bénévole. Cela n'implique pas un transfert de responsabilité juridique. L'amendement LOIS.3 affirme donc le pouvoir de direction du service de l'ASE sur le tiers, sans remettre en cause le caractère bénévole de sa collaboration.

L'amendement LOIS.3 est adopté.

Article 6 bis

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'article 6 *bis* impose au juge aux affaires familiales de motiver spécialement sa décision lorsqu'il décide que le droit de visite du parent qui n'a pas la garde de l'enfant ne peut s'exercer que dans un espace de rencontre. Or l'article 373-2-9 prévoit que le juge ne peut l'imposer que « lorsque l'intérêt de l'enfant le commande » : il doit donc déjà motiver sa décision. L'amendement LOIS.4 supprime cet article superfétatoire.

L'amendement LOIS.4 est adopté.

Article 6 ter

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.5 réécrit l'article 6 *ter* pour ne conserver que, d'une part, l'extension du dispositif de visite en présence d'un tiers aux situations dans lesquelles l'enfant est confié à une personne, et non pas seulement à un service ou un établissement et, d'autre part, la motivation spéciale de la décision. J'ai été convaincu par les conseillers de la ministre qui m'ont affirmé que la décision spécialement motivée du juge éclairait la mission des éducateurs. Il n'y a de toute façon pas de risque de conséquences néfastes, ce qui n'est pas le cas de toutes les autres nouveautés.

M. Michel Mercier. – Certes, mais il ne faut pas surcharger les juges de questions de droit familial, qui représentent déjà 80 % de l'activité de certains tribunaux. Veillons à ne pas les emboliser.

L'amendement LOIS.5 est adopté.

Article 6 quater

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.6 supprime un article qui n'apporte qu'une précision redondante.

L'amendement LOIS.6 est adopté.

Article 8

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.7 simplifie la rédaction de l'article L. 223-3 : au lieu de distinguer les différents cas d'information du juge des enfants, il est plus simple de prévoir l'information du juge dans tous les cas.

L'amendement LOIS.7 est adopté.

Article 12

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.8 revient à la position du Sénat en première lecture, supprimant un article qui rend l'adoption simple quasiment irrévocable. Cette adoption très peu employée, car très peu promue par les services, fait l'objet de très peu de demandes de révocation, dont très peu sont acceptées par le juge. Mais en la rendant quasi irrévocable, nous éteindrions cette forme d'adoption, en dissuadant les candidats. J'en ai discuté avec les services du ministère. Sur ce sujet, il serait préférable d'adopter un texte global sur les institutions de l'adoption simple et plénière, le mécanisme de la *kafala* et le système, actuellement presque hors droit, du parrainage.

M. Philippe Bas, président. – Aucun élément nouveau ne justifie que le Sénat change d'avis.

M. Jean-Pierre Sueur. – Les associations regroupant des familles ayant adopté craignent la précarisation de l'adoption, qui peut être très déstabilisante. Cela conduit à des situations ingérables si des parents ayant abandonné leurs enfants ou refusé de les reconnaître changent d'avis.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Au bout du compte, c'est le juge qui décide : une adoption ne se dissout pas comme un Pacs ! Après trente ans de barreau, je crois

encore à la sagesse du juge. Le Sénat pourrait indiquer son intérêt pour un projet ou une proposition de loi sur ce sujet, qu'il faudrait faire précéder d'une mission d'information.

Mme Jacqueline Gourault. – Très bonne idée !

L'amendement LOIS.8 est adopté.

Article 15

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.9 supprime la référence aux modalités adaptées à l'âge et au degré de maturité de l'enfant lors de son audition dans une procédure d'adoption qui le concerne.

L'amendement LOIS.9 est adopté.

Article 16

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'article 16 prévoit un régime fiscal plus favorable pour les transmissions à titre gratuit entre adoptants et adoptés simples. L'Assemblée nationale, contre l'avis du Gouvernement, a prévu une application rétroactive autorisant le non-paiement des sommes dues mais pas la récupération des sommes déjà acquittées, ce qui risque de la rendre inconstitutionnelle. Le Gouvernement soutiendra mon amendement LOIS.10 qui supprime cette disposition.

L'amendement LOIS.10 est adopté.

Article 17

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – En imposant que l'administrateur *ad hoc* soit indépendant du service de l'ASE, l'article 17 présuppose qu'il y a conflit d'intérêt entre ce service et le mineur.

Mme Jacqueline Gourault. – C'est bizarre !

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Et ce n'est pas le cas, par exemple, lorsque les parents s'opposent à un acte usuel de l'autorité parentale, et que le service gardien demande un arbitrage. C'est ubuesque : il faudrait éliminer tous les administrateurs membres d'associations subventionnées par le conseil général responsable ! Mon amendement LOIS.11 supprime cet article, comme le Sénat l'avait fait en première lecture.

M. Michel Mercier. – Une précision : le service de l'ASE, nommé en tant que tel dans ce texte, n'a pas d'existence juridique propre : c'est le département. On l'oublie trop souvent !

Mme Jacqueline Gourault. – En effet ; c'est souvent un État dans l'État.

M. Michel Mercier. – Le président du Conseil départemental est responsable.

M. Philippe Bas, président. – ...y compris pénalement. Ne pourrait-on pas corriger le texte ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Cela impliquerait de toucher à tous les textes où cette expression est reprise.

L'amendement LOIS.11 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.12 est un amendement de repli, consistant à introduire les dispositions dans le code qui convient et à limiter l'interdiction au seul cas du placement du mineur.

L'amendement LOIS.12 est adopté.

Article 17 bis A

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.13 supprime une précision superflète.

L'amendement LOIS.13 est adopté.

Article 17 bis

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'article 17 *bis* crée une procédure inédite de saisine du juge aux affaires familiales par le procureur pour une délégation forcée de l'autorité parentale, mais sans que le délégataire soit associé à la procédure ou que son accord soit recueilli. L'amendement LOIS.14 corrige cette lacune

L'amendement LOIS.14 est adopté.

Article 17 ter

L'amendement rédactionnel LOIS.15 est adopté.

Article 18

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.16 représente un pas vers une rédaction consensuelle. Au mot d'« abandon », qui dénote la faute, le texte de l'Assemblée nationale préfère celui de « délaissement », qui dénote davantage la fatalité. Vous m'aviez suivi en première lecture, mais il me semble indispensable d'arriver à un accord des deux assemblées sur ce sujet. Je vous propose en revanche de maintenir la position qui était celle du Sénat en première lecture, et de réintroduire le caractère volontaire de ce délaissement. Il me semble que cette solution est préférable à celle retenue par l'Assemblée nationale qui précise que les parents ne doivent pas avoir été empêchés d'entretenir des relations avec leur enfant « par quelque cause que ce soit ». Cette rédaction est en effet trop imprécise.

M. Philippe Bas, président. – Vous voulez préciser le caractère subjectif du délaissement, qui comporterait la volonté délibérée de ne pas prendre en charge l'enfant. Vous avez raison ; la rédaction de l'Assemblée nationale ouvrirait la voie à des plaidoiries multiples.

L'amendement LOIS.16 est adopté, ainsi que l'amendement de précision LOIS.17.

Article 21 bis A

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.18 étend une prérogative de l'ASE à l'ensemble des tiers auxquels l'enfant a été confié en vertu d'une décision du juge des enfants.

L'amendement LOIS.18 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.19 retire l'administrateur *ad hoc* désigné sur le fondement de l'article 388-2 du code civil de la liste des personnes susceptibles d'engager une action en retrait d'autorité parentale, car il ne peut agir qu'au titre des droits du mineur.

L'amendement LOIS.19 est adopté.

Article 21 bis

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.20, concernant la *kafala*, renforce la sécurité juridique prévu à l'article 21 *bis* qui permet aux enfants recueillis par des Français d'acquérir la nationalité française au terme de délais raccourcis. Pour les Français établis à l'étranger, cela ne serait possible au bout de trois ans que si ces enfants leur ont été confiés par « une décision judiciaire de recueil légal ».

L'amendement LOIS.20 est adopté.

Article 21 ter

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – À titre personnel, je serais plutôt opposé aux tests osseux, scientifiquement contestés et aux résultats aléatoires. Ils ont été encadrés par l'Assemblée nationale ; je n'introduirai donc pas le débat, mais mon amendement LOIS.21 déplace cette disposition du code civil vers le code de l'action sociale et des familles.

L'amendement LOIS.21 est adopté.

Article 22

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Le Sénat avait jugé que l'introduction dans le code pénal de la notion d'inceste était prématurée, surtout à la lumière des termes vifs avec lesquels le Conseil constitutionnel avait condamné la dernière tentative. Mais ce n'est pas une position définitive ; en sociologie juridique, il est admis que le code pénal n'est pas là que pour réprimer, mais aussi pour exprimer certaines valeurs, comme le dit le président Badinter. L'inceste signifie quelque chose dans le langage du peuple français, et il n'est pas absurde de faire en sorte que la loi parle le même langage que le peuple.

Mais il ne fallait pas pour autant créer des surqualifications pénales entraînant des peines supérieures : l'Assemblée nationale parle d'inceste dans des situations qui constituaient déjà des aggravations.

La qualification d'inceste est une marque d'infamie ; il s'agit de se coordonner avec l'inceste civil et de se rapporter à l'idée que s'en fait la société : une relation sexuelle violente imposée par un membre de la famille proche.

L'amendement LOIS.22 corrige une rédaction de l'Assemblée nationale qui aurait pour effet que l'agression sexuelle d'un frère sur sa sœur ne serait pas qualifiée d'inceste – contre l'opinion commune – s'il ne disposait pas sur elle d'une autorité de droit ou de fait. Cette réduction avait été introduite par le Gouvernement, qui craignait un risque d'inconstitutionnalité.

M. Philippe Bas, président. – Je suis réservé sur la rédaction de l'objet de votre amendement : faut-il véritablement s'appuyer sur ce que nous supposons être « l'opinion publique » ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Nous pouvons faire l'économie de cette mention, en effet.

L'amendement LOIS.22 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Sans l'amendement LOIS.23, le tuteur de l'enfant aurait été compris dans le périmètre alors qu'aucun lien d'alliance ou de famille ne le justifie, ce qui aurait créé une divergence de périmètre entre inceste civil et pénal.

L'amendement LOIS.23 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.24 supprime de la liste les anciens conjoints, concubins ou partenaires de Pacs : cela n'aurait pas de sens pour un enfant né après la séparation.

L'amendement LOIS.24 est adopté.

Article 22 bis

L'amendement rédactionnel LOIS.25 est adopté.

Article 22 quater A

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.26 supprime deux dispositions : la précision, qui va de soi, selon laquelle les associations de victimes d'agressions sexuelles peuvent exercer les droits de la partie civile en matière d'inceste ; l'obligation pour le juge de désigner un administrateur *ad hoc* dans les procès relatifs à l'inceste, alors que si celui-ci est commis en dehors de la famille nucléaire, les parents ne sont pas en cause et peuvent représenter l'enfant. Il conserve l'obligation pour la juridiction pénale de se prononcer, par une question spécifique, sur le caractère incestueux ou non des faits.

L'amendement LOIS.26 est adopté.

Article 22 quater

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.27 remplace « fixe les objectifs de répartition proportionnée » des accueils de mineurs isolés, qui aurait pu occasionner des frictions, par « évalue les capacités d'accueil de ces mineurs de chaque département ».

M. Michel Mercier. – Soit, mais cela ne facilitera pas le placement des mineurs étrangers isolés. Jusqu'à présent, le ministre de la justice parvenait à grand peine à les répartir. Après avoir « évalué les capacités d'accueil », il n'aura plus qu'à en faire un recueil !

L'amendement LOIS.27 est adopté.

Article 22 quinquies

L'amendement LOIS.28 est adopté, ainsi que l'amendement LOIS.29.

La réunion est levée à 13 h 15

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mardi 29 septembre 2015

- Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président. -

Commission mixte paritaire sur le projet de loi d'actualisation du droit des outre-mer

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'actualisation du droit des outre-mer s'est réunie à l'Assemblée nationale le mardi 29 septembre 2015.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Jean-Jacques Urvoas, député, président, M. Philippe Bas, sénateur, vice-président, Mme Paola Zanetti, députée, étant désignée rapporteur pour l'Assemblée nationale, M. Jean-Jacques Hiest, sénateur, étant désigné rapporteur pour le Sénat.

M. Jean-Jacques Urvoas, député, président. – Le bureau étant constitué, je tiens à adresser un salut particulier au sénateur Jean-Jacques Hiest, dont le nom a été proposé par le président Gérard Larcher pour une nomination prochaine au Conseil constitutionnel. L'institution qui l'accueillera saura profiter de son expérience parlementaire. Certaines décisions récentes, qui ont censuré avec une rigueur excessive un grand nombre de « cavaliers », témoignent de ce besoin. Nous lui souhaitons « bonne chance ».

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur pour le Sénat. – Je souhaite saluer le travail accompli à l'Assemblée nationale par Mme Zanetti et les relations cordiales que nous avons entretenues dans la perspective de cette commission mixte paritaire. La préparation de nos travaux a été d'autant plus aisée que les deux assemblées ont manifesté en première lecture un large accord sur un grand nombre de dispositions.

Certes, on ne peut que regretter le manque d'ambition du projet de loi qui, sous couvert de modernisation, vise d'abord à proroger des dispositifs transitoires et à appliquer diverses dispositions aux collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative. Je n'avais pas osé modifier l'intitulé du projet de loi ; l'Assemblée nationale a eu moins de scrupules.

L'impréparation du Gouvernement doit être soulignée. Au Sénat, dix-huit amendements gouvernementaux portant article additionnel ont été déposés, souvent à la dernière minute. De vingt-sept articles, le projet de loi est passé à cinquante après les travaux du Sénat. À l'Assemblée nationale, j'ai dénombré quatorze amendements du Gouvernement portant article additionnel au stade de la commission et huit autres en séance publique. Ainsi, sur les quatre-vingt-dix articles que comprend désormais le projet de loi, trente-deux ont été ajoutés à l'initiative du Gouvernement. Ceci me laisse perplexe. Je ne peux que déplorer cette façon de procéder, qui n'est guère compatible avec un travail parlementaire efficace et rigoureux. En séance publique, j'avais manifesté ma réprobation lorsque le Gouvernement

s'est permis de déposer un amendement alors même que nous entamions la discussion de l'article. À l'Assemblée nationale, le président Urvoas lui-même a fait part de son mécontentement devant ces conditions de travail ; je ne peux que l'approuver.

Pour autant, je me félicite que l'Assemblée nationale ait pris en compte les apports du Sénat.

S'agissant des missions de l'Agence des cinquante pas géométriques, l'Assemblée nationale a retenu une proposition formulée par la délégation sénatoriale à l'outre-mer dans son rapport « Domaines public et privé de l'État : trente propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile ». Elle a prévu un calendrier réaliste pour la cession des zones dites des cinquante pas géométriques aux régions Guadeloupe et Martinique d'ici 2021.

De même, l'Assemblée nationale a adopté conformes les articles 4 *bis* et 12 *bis*, issus d'amendements de notre collègue Thani Mohamed Soilihi. Le premier prévoit d'étendre la législation des titres-restaurants à Mayotte ; le second met fin aux corps des agents et des ouvriers territoriaux de Mayotte au 1^{er} janvier 2018.

S'agissant des ordonnances, le Sénat a regretté le renouvellement de plusieurs habilitations arrivées à échéance sans que les textes attendus aient été publiés, alors même que des délais d'un an ou plus avaient été octroyés. Les gouvernements successifs rencontrent des difficultés à élaborer les ordonnances pour lesquelles ils sont habilités. On peut s'interroger sur l'utilité de certaines d'entre elles ou sur l'efficacité des administrations centrales en la matière. C'est pourquoi, à mon initiative, le Sénat a encadré les demandes d'habilitation en réduisant les délais de publication des ordonnances ou en précisant leur périmètre. L'Assemblée nationale a voté de nouvelles habilitations pour répondre à des demandes locales d'adaptation ou d'actualisation du droit. Sa rapporteure ayant veillé à conserver des délais raisonnables, y compris en sous-amendant les sollicitations du Gouvernement, je me suis rallié aux articles insérés à cet effet dans le chapitre VI. Par ailleurs, je ne m'opposerai pas à l'expérimentation permise à Saint-Martin en matière d'adaptation du revenu de solidarité active, qui répond à une situation bien connue des membres de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, MM. René Dosière et Daniel Gibbes notamment.

Je regrette, enfin, qu'aucune solution efficace n'ait été trouvée pour lutter contre l'accroissement du stock d'armes en Nouvelle-Calédonie. Ce problème est un véritable enjeu d'ordre public. Faute de mieux, nous devons être attentifs au contenu du décret qui limitera le nombre d'armes qu'un individu peut détenir dans cette collectivité.

Je conclus en soulignant que les désaccords entre les deux assemblées sont peu nombreux. L'Assemblée nationale s'est appuyée sur les réserves formulées par le Sénat sur certaines dispositions pour leur apporter des modifications bienvenues. Dans ces conditions, je ne doute pas du succès de cette commission mixte paritaire.

Mme Paola Zanetti, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je veux, moi aussi, remercier le président Hyst pour le travail que nous avons accompli ensemble. Je m'associe à ses propos.

Nous vous proposons de préciser certains articles du texte adopté par l'Assemblée nationale ou de procéder à des corrections d'ordre rédactionnel. Nous vous invitons cependant à supprimer quatre articles adoptés par les députés afin de parvenir à un compromis entre les deux assemblées.

L'article 4 *quater* BA avait été introduit à l'initiative de M. Lurel pour supprimer les frais d'itinérance ultramarine à compter du 1^{er} janvier 2016. La rapporteure avait émis un avis défavorable en séance publique. Le Gouvernement était réservé. Nous suggérons d'écarter cette évolution.

Deux rapports ont été demandés au Gouvernement : le premier concerne l'extension du champ de l'éligibilité de l'aide au fret (article 4 *sexies* A), le second la légalité des suppléments non cotés pour la facturation des produits pétroliers (article 4 *septies*). Nous proposons de libérer le Gouvernement de cette tâche.

L'article 8 *bis* A mentionne la notion de « zone d'aléa fort » en ce qui concerne l'interdiction de céder à des personnes privées les parcelles de la zone des cinquante pas géométrique en Guadeloupe et en Martinique. Cette notion s'ajouterait au risque naturel grave et prévisible. Ces « zones d'aléa fort » ne sont pas clairement définies ; elles apporteraient surtout de l'incertitude.

Tels sont les points sur lesquels je souhaitais appeler l'attention de la commission mixte paritaire.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale sous réserve de corrections rédactionnelles.

Article 1^{er} bis

L'article 1^{er} bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Article 1^{er} ter

L'article 1^{er} ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Article 2

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Article 2 bis

M. Jean-Jacques Urvoas, député, président. – Il nous est proposé de conserver cette demande de rapport au Gouvernement. Je me félicite que les rapporteurs se soient attachés à éliminer la plupart des demandes en ce sens. Nous pouvons faire des exceptions, comme celle-ci, mais elles doivent demeurer en nombre limité.

L'article 2 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Article 3

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Section 3

L'intitulé de la section 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Article 4 bis A

L'article 4 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Section 4

L'intitulé de la section 4 est adopté dans une rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4 ter

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur. – Je constate que les rapporteurs proposent de se ranger à la décision de l'Assemblée nationale, qui a supprimé cet article. Je me résigne à suivre la voie du consensus, mais je dois rappeler combien il est difficile d'adapter le droit du travail à Mayotte. Ce ne sera possible qu'en associant les élus, non par des ordonnances qui posent plus de questions qu'elles n'apportent de réponses. En tant que législateurs, nous devons tous participer activement à la construction de ce département.

M. Ibrahim Aboubacar, député. – Le Gouvernement a pris en compte les difficultés liées à l'extension du code du travail à Mayotte, par deux initiatives. Il a nommé un chargé de mission, qui a reçu l'ensemble des organisations syndicales représentatives ; il a prévu une commission consultative, dont la composition a été étendue aux parlementaires élus à Mayotte, pour travailler sur cette problématique. Ces initiatives vont dans le bon sens.

Mme Paola Zanetti, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – À l'article 25, nous avons intégré une habilitation tendant à étendre à Mayotte le code du travail.

La commission mixte paritaire a maintenu la suppression de l'article 4 ter.

Article 4 quater A

L'article 4 quater A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, moyennant des modifications rédactionnelles.

Article 4 quater BA

M. Jean-Jacques Urvoas, député, président. – Le tableau comparatif préparé par les rapporteurs conclut à la suppression de cet article. Je souhaite vous faire part de mon désaccord. En effet, les frais d'itinérance en matière de communications mobiles sont actuellement élevés pour l'outre-mer. Or un règlement adopté par l'Union européenne prévoit de supprimer ces frais d'itinérance dans un délai de deux ans. L'article adopté par l'Assemblée nationale proposait d'anticiper cette suppression. Je vous rappelle que cette disposition a été adoptée avec la sagesse du Gouvernement.

Depuis ce vote, les opérateurs concernés nous ont fait part de leur vive opposition. Or j'observe qu'en quelques années, les tarifs d'itinérance sont déjà passés en moyenne de 60 à 19 centimes la minute. Il ne me semble donc pas que les quelques centimes encore nécessaires à l'alignement sur la métropole posent des problèmes insurmontables.

Aussi je vous propose de maintenir le présent article, en décalant l'entrée en vigueur de la suppression des frais relatifs aux communications vocales et aux minimessages du 1^{er} janvier au 1^{er} mai 2016.

M. René Dosière, député. – J'approuve cette proposition, même si le Gouvernement avait exprimé des réserves à anticiper l'application de cette réglementation communautaire. Nous sommes souvent saisis de textes qui visent à transposer des directives en retard ; aussi je ne comprends pas pourquoi, une fois n'est pas coutume, anticiper poserait problème.

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur. – Lors de l'examen du projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer, la majorité s'était prononcée pour l'alignement des tarifs d'itinérance entre la métropole et les outre-mer. Pourquoi ne pas y procéder tout de suite ? Cela irait dans le sens de la lutte contre la vie chère en outre-mer.

M. Daniel Gibbes, député. – Cette question est importante, car les communications téléphoniques en itinérance constituent un élément du coût de la vie en outre-mer et posent un problème au regard de la continuité territoriale. Aussi, les députés membres du groupe Les Républicains soutiendront la proposition du Président Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur pour le Sénat. – La norme européenne dont il est question est un règlement, et non une directive ; elle trouve donc à s'appliquer sans avoir besoin d'être transposée. Il serait paradoxal de légiférer sur une question qui sera traitée par un règlement européen. Il me semble préférable d'attendre son entrée en vigueur.

Mme Paola Zanetti, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je rejoins le rapporteur pour le Sénat ; je précise cependant qu'il s'agit d'un règlement qui ne s'applique pas outre-mer, c'est donc bien au législateur français d'en étendre l'application.

Cette disposition recouvre une double problématique : il est nécessaire de laisser aux opérateurs concernés un temps d'adaptation ; cependant, les consommations téléphoniques font partie des éléments constitutifs de la vie chère outre-mer.

Reporter l'entrée en vigueur de la mesure me paraît opportun, en sachant qu'en mai 2016 les frais d'itinérance auraient de toute façon du baisser de 80 %.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur pour le Sénat. – Je m’abstiendrai sur cet article.

L’article 4 quater BA est adopté dans la rédaction de l’Assemblée nationale, sous réserve, au 2°, du report de l’entrée en vigueur du 1er janvier au 1^{er} mai 2016.

Article 4 quater B

L’article 4 quater B est adopté dans la rédaction de l’Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 4 quater

L’article 4 quater est adopté dans la rédaction de l’Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles et un report de l’entrée en vigueur de certaines dispositions.

Article 4 quinquies A

L’article 4 quinquies A est adopté dans la rédaction de l’Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 4 quinquies B

M. René Dosière, député. – Je m’interroge sur les conséquences du présent article sur les instituts statistiques de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie, qui sont autonomes : ne va-t-on pas ainsi empiéter sur les compétences de ces territoires

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur pour le Sénat. – Le présent article ne vise que les compétences de l’INSEE.

Mme Maina Sage, députée. – L’Institut de la statistique de Polynésie française est associé à l’INSEE et dirigé par un administrateur qui en émane ; si son conseil d’administration comprend des personnalités locales, associées à la définition de ces études, il est, dans les faits, intégré au réseau de l’INSEE.

L’article 4 quinquies B est adopté dans la rédaction de l’Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 4 quinquies (nouveau)

L’article 4 quinquies est adopté dans la rédaction de l’Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 4 sexies A (nouveau)

La commission mixte paritaire supprime cet article.

Article 4 sexies (nouveau)

L’article 4 sexies est adopté dans la rédaction de l’Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 4 septies (nouveau)

M. Ibrahim Aboubacar, député. – Je comprends la volonté des présidents des commissions des Lois de supprimer les articles prévoyant la remise de rapports au Parlement. On peut regretter que cette orientation s'applique également aux rapports qui portaient sur la problématique de la vie chère dans les outre-mer. En tant que président de la commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer (CNEPEOM), j'orienterai donc les travaux de cette commission dans cette direction.

La commission mixte paritaire supprime cet article.

Article 5

L'article 5 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 5 bis (nouveau)

La commission mixte paritaire maintient la suppression de cet article.

Article 5 ter

L'article 5 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 7 bis A (nouveau)

L'article 7 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 7 bis (nouveau)

L'article 7 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 7 ter (nouveau)

L'article 7 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 7 quater (nouveau)

L'article 7 quater est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 7 quinquies (nouveau)

L'article 7 quinquies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 8

L'article 8 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de précisions rédactionnelles.

Article 8 bis A (nouveau)

L'article 8 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, modifiée afin de clarifier la définition des risques naturels prohibant les cessions de parcelles.

Article 8 bis (nouveau)

La commission mixte paritaire maintient la suppression de cet article.

Article 8 ter (nouveau)

La commission mixte paritaire maintient la suppression de cet article.

Article 8 quater (nouveau)

L'article 8 quater est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 9

L'article 9 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une précision relative au point de départ du délai de trois ans prévu au 1° dudit article.

Article 11

L'article 11 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 12

L'article 12 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de précisions rédactionnelles.

Article 13

L'article 13 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 14

L'article 14 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une précision rédactionnelle.

Article 14 bis (nouveau)

L'article 14 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 15

La commission mixte paritaire maintient la suppression de cet article.

Article 15 bis A (nouveau)

L'article 15 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 15 ter

L'article 15 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 15 quinquies

L'article 15 quinquies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 15 sexies

L'article 15 sexies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 15 octies (nouveau)

L'article 15 octies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 15 nonies (nouveau)

L'article 15 nonies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 15 decies (nouveau)

L'article 15 decies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 15 undecies (nouveau)

L'article 15 undecies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 16 AA

L'article 16 AA est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 17

L'article 17 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 18

L'article 18 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 19

L'article 19 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 20 bis (nouveau)

L'article 20 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 21

L'article 21 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 22

L'article 22 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 22 bis A (nouveau)

L'article 22 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 22 bis B (nouveau)

L'article 22 bis B est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 23

L'article 23 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 23 bis (nouveau)

L'article 23 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 23 ter (nouveau)

L'article 23 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 23 quater (nouveau)

L'article 23 quater est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 24

L'article 24 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 24 bis AA (nouveau)

L'article 24 bis AA est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 24 bis A (nouveau)

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur pour le Sénat. – C'est la première fois, depuis la révision constitutionnelle de 2003, que le législateur est conduit à tirer les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel intervenue en application de l'article 74 de la Constitution. Par sa décision n° 2014-3 LOM du 11 septembre 2014, le Conseil a constaté, en effet, que les mots « en Polynésie française » figurant au premier alinéa du paragraphe II de l'article 11 de la loi du 31 décembre 1968 étaient intervenus dans une matière ressortissant à la compétence de la Polynésie française.

Je me suis interrogé sur la portée de cette décision, notamment pour savoir si celle-ci valait déclassement de ces mots, empêchant ainsi le législateur de les modifier ou de les supprimer, en attendant que la Polynésie française reprenne sa compétence. J'ai convenu, avec mon homologue de l'Assemblée nationale, que tel n'était pas le cas et qu'au contraire, il appartenait au législateur de régulariser au plus vite la situation en supprimant ces mots et en prévoyant la disposition adéquate.

L'article 24 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 24 bis

L'article 24 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 24 ter A (nouveau)

L'article 24 ter A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 24 quinquies (nouveau)

L'article 24 quinquies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 25

L'article 25 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 26

L'article 26 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 26 bis AA (nouveau)

L'article 26 bis AA est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 26 bis A

L'article 26 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 26 bis B (nouveau)

L'article 26 bis B est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 26 bis

L'article 26 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 26 ter (nouveau)

L'article 26 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications.

Article 26 quater (nouveau)

L'article 26 quater est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications.

Puis, la commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigé, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi d'actualisation du droit des outre-mer.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 5 OCTOBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 7 octobre 2015

à 9 h 30

Salle n° 263

- Audition, ouverte à la presse, de M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général à la stratégie et à la prospective ;
- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 665 (2014-2015) ratifiant l'ordonnance n° 2015-615 du 4 juin 2015 relative à la mise sur le marché et à l'utilisation des matières fertilisantes, des adjuvants pour matières fertilisantes et des supports de culture ;
- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 666 (2014-2015) ratifiant l'ordonnance n° 2015-616 du 4 juin 2015 modifiant le code rural et de la pêche maritime en vue d'assurer la conformité de ses dispositions avec le droit de l'Union européenne et modifiant les dispositions relatives à la recherche et à la constatation des infractions aux dispositions de son livre II ;
- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 707 (2014-2015) ratifiant l'ordonnance n° 2015-953 du 31 juillet 2015 relative à la réforme de l'ordre des vétérinaires ;
- Désignation d'un sénateur appelé à siéger au sein du conseil d'administration de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) ;
- Désignation d'un sénateur appelé à siéger comme titulaire au sein de l'Observatoire des espaces naturels agricoles et forestiers ;
- Désignation de rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2016.

Jeudi 8 octobre 2015

à 10 heures

Salle Clemenceau

Ouverte à la presse – Captation vidéo

Audition, commune avec la commission des affaires européennes, de M. Phil Hogan, commissaire européen à l'agriculture et au développement rural

Section « Cheval » du groupe d'études Elevage »

Mardi 6 octobre 2015

à 14 h 15

Salle A du 26-36 rue de Vaugirard – 2^{ème} étage

Audition de M. Christian Vanier, directeur général de l'institut français du cheval et de l'équitation (IFCE).

Mercredi 7 octobre 2015

à 8 h 30

Restaurant du Sénat

Petit-déjeuner de travail avec Ambroise Dupont, ancien sénateur, auteur du rapport « Filière hippique : réformer pour pérenniser un modèle d'excellence ».

Groupe d'études de l'énergie

Mercredi 21 octobre 2015

à 8 h 15

Restaurant du Sénat

Audition de M. Jean-Louis Bal, président du Syndicat des énergies renouvelables (SER).

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mardi 6 octobre 2015

à 17 h 45

Salle RD 204

– Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, sur le projet de loi de finances pour 2016.

– Examen du rapport d'information de M. Cédric Perrin et Mme Leila Aïchi, co-présidents du groupe de travail sur « les conséquences géostratégiques du dérèglement climatique ».

Mercredi 7 octobre 2015

à 9 h 30

Salle RD 204

– Examen du rapport d'information de M. Robert del Picchia et Mme Josette Durrieu, co-présidents du groupe de travail sur « les relations avec la Russie : comment sortir de l'impasse ? ».

– Examen du rapport d'information de MM. Jacques Legendre et Daniel Reiner, co-présidents du groupe de travail sur « l'Iran : le renouveau d'une puissance régionale ? ».

à l'issue de la réunion de 9 h 30

Salle RD 204

Examen des rapports et des textes proposés par la commission pour les projets de loi suivants :

- n° 696 (2014-2015) autorisant la ratification du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac (M. Gilbert Roger, rapporteur) ;

- n° 794 (2013-2014) autorisant l'approbation de l'accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (M. André Trillard, rapporteur) ;
- n° 482 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'amendement à la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, pris par décision II/1 adoptée dans le cadre de la deuxième réunion des Parties à la convention (M. Cédric Perrin, rapporteur).

Commission des affaires sociales

Mercredi 7 octobre 2015

à 10 heures

Salle n° 213

- Examen, en deuxième lecture, du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 444 (2014-2015), modifiée par l'Assemblée nationale, relative à la protection de l'enfant (Mme Michelle Meunier, rapporteure) ;

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission :
lundi 5 octobre 2015, à 12 heures.

- Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de modernisation de notre système de santé.

à 17 h 30

Salle n° 213

Audition de MM. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration, et Daniel Lenoir, directeur général, de la caisse nationale d'allocations familiales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

Jeudi 8 octobre 2015

à 9 heures

Salle n° 213

Audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 7 octobre 2015

à 9 h 30

Salle Médicis

Audition de Mme Sophie Béjean, présidente du comité pour la Stratégie nationale de l'Enseignement supérieur (StraNES), et M. Bertrand Monthubert, rapporteur général, sur leur rapport « Pour une société apprenante ».

à 11 heures

Public – Presse - Captation

Audition de M. Michel Cosnard, candidat désigné par le Président du Sénat aux fonctions de président du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, en application des dispositions de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et en application de l'article L. 114-3-3 du code de la recherche.

à l'issue de l'audition

Vote sur la proposition de nomination par le Président du Sénat aux fonctions de président du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 7 octobre 2015

à 9 h 30

Salle 67

Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 565 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, tendant à consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes (M. Michel Vaspert, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) :
lundi 5 octobre 2015, à 12 heures

à 11 heures

Salle 67

Ouvert au public et à la presse

– Audition de M. Philippe Van de Maele, candidat proposé aux fonctions de Président-directeur général de l'établissement public de Paris-Saclay.

Commission des finances

Mercredi 7 octobre 2015

à 9 h 30

Salle de la commission

Projet de loi de finances pour 2016 - Examen du rapport de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, sur la mission « Immigration, asile et intégration »

à l'issue de la réunion de 9 h 30

Salle de la commission

- Contrôle budgétaire – Communication de M. Vincent Eblé, rapporteur spécial, sur les dépenses fiscales relatives à la rénovation des monuments historiques
- Contrôle budgétaire – Communication de M. Philippe Dominati, rapporteur spécial, sur les moyens consacrés au renseignement au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »
- Nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, sous réserve de son dépôt

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 6 octobre 2015

à 9 heures

Salle 216

Examen des amendements éventuels sur le texte n° 717 (2014-2015) de la commission sur le projet de loi n° 655 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale, relatif au droit des étrangers en France (rapporteur : M. François-Noël Buffet)

Mercredi 7 octobre 2015

à 8 h 30

Salle 216

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 3042 (A.N. XIVème lég.), relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales ;

- Éventuellement, suite de l'examen des amendements sur le texte n° 717 (2014-2015) de la commission sur le projet de loi n° 655 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale, relatif au droit des étrangers en France (rapporteur : M. François-Noël Buffet)

11246

à 11 h 45

Salle Clemenceau

Ouvert au public - Captation

Textes examinés conjointement conformément à la procédure d'examen en commission
(article 47 ter du Règlement)

Examen du rapport de M. Alain Anziani et des textes proposés par la commission sur la proposition de loi organique n° 572 (2014-2015) et la proposition de loi n° 573 (2014-2015), présentées par M. Vincent Eblé et plusieurs de ses collègues, portant dématérialisation du Journal officiel de la République française ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 5 octobre 2015, à 12 heures

Cette réunion, à laquelle peuvent participer le Gouvernement et les signataires des amendements s'ils ne sont pas membres de la commission, est ouverte au public. Elle fera l'objet d'une captation vidéo.

Commission des affaires européennes

Mercredi 7 octobre 2015

à 16 h 15

Salle Lamartine Assemblée nationale

Réunion commune avec la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale
Audition de M. Maros Sefcovic, vice-président de la commission européenne, commissaire à l'Union de l'énergie.

Jeudi 8 octobre 2015

à 10 heures

Salle Clemenceau

Ouverte à la presse – Captation vidéo

Audition de M. Phil Hogan, commissaire européen à l'agriculture et au développement rural.

Commission spéciale sur la lutte contre le système prostitutionnel

Mercredi 7 octobre 2015

à 14 h 30

Salle n° 263

Examen, en deuxième lecture, du rapport de Mme Michèle Meunier et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 519 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : lundi 5 octobre 2015, à 12 heures

Mission commune d'information sur la commande publique

Jeudi 8 octobre 2015

à 8 h 15

Salle n° 245

Examen du rapport

Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

Jeudi 8 octobre 2015

à 8 h 30

4 rue Casimir Delavigne - Grande salle Delavigne

- Désignation des membres du groupe de travail sur le bilan des mesures de lutte contre les violences au sein des couples ;

- Femmes et changement climatique – la délégation aux droits des femmes et la COP 21 : bilan de la table ronde du jeudi 25 juin 2015 ; contribution de la délégation aux droits des femmes à la proposition de résolution du Sénat sur le changement climatique ;

à 9 heures 30 :

- Audition de Mme Pascale Boistard, secrétaire d'État chargée des droits des femmes auprès de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes (actualité des droits des femmes, discussion de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel et projet de loi de finances pour 2016) ;

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Jeudi 8 octobre 2015

à 8 h 30

Salle 263

Échange de vues sur l'avancement de la préparation du rapport de la Délégation « Les collectivités territoriales, actrices de la lutte contre le changement climatique », dans la perspective de sa présentation à l'occasion du Congrès des maires 2015