

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mardi 12 janvier 2016

(50^e jour de séance de la session)



www.senat.fr



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. THIERRY FOUCAUD

Secrétaires :

Mmes Frédérique Espagnac, Valérie Létard.

1. Procès-verbal (p. 4)
2. Décès d'un ancien sénateur (p. 4)
3. Démission et remplacement d'un sénateur (p. 4)
4. Fin de la mission temporaire de deux sénateurs (p. 4)
5. Organisme extraparlémentaire (p. 4)
6. Communications du Conseil constitutionnel (p. 4)
7. Saisine du Conseil constitutionnel (p. 5)
8. Engagement de la procédure accélérée pour l'examen d'une proposition de loi (p. 5)
9. Modification de l'ordre du jour (p. 5)
10. Renvoi pour avis unique (p. 5)
11. Candidature à une délégation sénatoriale (p. 5)
12. Dépôt de documents (p. 5)
13. Communications du Conseil constitutionnel (p. 6)
14. Décisions du Conseil constitutionnel relatives à quatre questions prioritaires de constitutionnalité (p. 6)
15. Débat sur le thème « Les incidences du crédit d'impôt recherche sur la situation de l'emploi et de la recherche dans notre pays » (p. 7)

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, au nom du groupe communiste républicain et citoyen

Mme Françoise Laborde

M. Francis Delattre

M. Michel Canevet

M. Éric Bocquet

M. Michel Berson

Mme Corinne Bouchoux

M. Michel Vaspard

Mme Dominique Gillot

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche

16. Nomination d'un membre d'une délégation sénatoriale (p. 20)

Suspension et reprise de la séance (p. 20)
17. Candidature à une commission (p. 21)
18. Engagement de la procédure accélérée pour l'examen d'une proposition de loi (p. 21)
19. Débat sur le thème « La forêt française en questions » (p. 21)

M. Philippe Leroy, au nom du groupe Les Républicains

M. Louis-Jean de Nicolaj

Mme Anne-Catherine Loisier

M. Michel Le Scouarnec

M. Yannick Botrel

M. Joël Labbé

M. Gilbert Barbier

M. Jackie Pierre

M. Alain Duran

Mme Nicole Duranton

Mme Gisèle Jourda

M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement

20. Nomination d'un membre d'une commission (p. 35)

Suspension et reprise de la séance (p. 36)

21. Dépôt d'un rapport (p. 36)

22. Compensation des charges applicables aux collectivités territoriales – Adoption d'une proposition de loi constitutionnelle dans le texte de la commission modifié (p. 36)

Discussion générale :

M. Rémy Pointereau, auteur de la proposition de loi constitutionnelle

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur de la commission des lois

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

Question préalable (p. 41)

Motion n° 2 de M. René Vandierendonck. – M. René Vandierendonck; M. Jean-Pierre Vial, rapporteur; M. André Vallini, secrétaire d'État; Mme Cécile Cukierman. – Rejet par scrutin public.

Discussion générale (*suite*) (p. 44)

M. Jean-Marie Bockel

Mme Cécile Cukierman

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont

M. Ronan Dantec

M. Michel Amiel

M. Éric Doligé

M. Dominique de Legge

M. Bernard Fournier

Clôture de la discussion générale.

Article 1^{er} (p. 52)

M. Antoine Lefèvre

Amendement n° 3 de M. René Vandierendonck. – Rejet.

Amendement n° 1 rectifié *bis* de M. Rémy Pointereau. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article additionnel après l'article 1^{er} (p. 53)

Amendement n° 5 de la commission. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Article 2 (p. 54)

Amendement n° 4 de M. René Vandierendonck. – Rejet.

Adoption de l'article.

Vote sur l'ensemble (p. 54)

M. Rémy Pointereau

Adoption, par scrutin public, de la proposition de loi constitutionnelle dans le texte de la commission, modifié.

23. Communication relative à une commission mixte paritaire
(p. 54)

24. Ordre du jour (p. 55)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. THIERRY FOUCAUD

vice-président

Secrétaires :

Mme Frédérique Espagnac,
Mme Valérie Létard.

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quatorze heures trente.)

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu intégral de la séance du jeudi 17 décembre 2015 a été publié sur le site internet du Sénat.

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

Le procès-verbal est adopté.

2

DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR

M. le président. J'ai le regret de vous faire part du décès de notre ancien collègue Marcel Debarge, qui fut sénateur de la Seine-Saint-Denis de 1977 à 1991 et de 1995 à 2004.

3

DÉMISSION ET REMPLACEMENT D'UN SÉNATEUR

M. le président. M. le président du Sénat a reçu une lettre de Mme Natacha Bouchart, par laquelle elle s'est démise de son mandat de sénateur du Pas-de-Calais, à compter du lundi 11 janvier 2016, à minuit.

En application de l'article L.O. 320 du code électoral, elle est remplacée par M. Jean-François Rapin, dont le mandat de sénateur du Pas-de-Calais a commencé le mardi 12 janvier 2016, à zéro heure.

Au nom du Sénat tout entier, je lui souhaite la plus cordiale bienvenue.

4

FIN DE LA MISSION TEMPORAIRE DE DEUX SÉNATEURS

M. le président. Par lettre en date du 22 décembre 2015, M. le Premier ministre a annoncé la fin, à compter du 1^{er} janvier 2016, de la mission temporaire sur le régime local d'assurance maladie d'Alsace-Moselle confiée à Mme Patricia Schillinger, sénateur du Haut-Rhin, et M. André Reichardt, sénateur du Bas-Rhin, auprès de Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, et de M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement, dans le cadre des dispositions de l'article L.O. 297 du code électoral.

Acte est donné de cette communication.

5

ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. M. le Premier ministre a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation d'un sénateur appelé à siéger au sein du Conseil national du développement et de la solidarité internationale, en remplacement de M. Christian Cambon.

La commission des affaires étrangères a été invitée à présenter une candidature.

La nomination au sein de cet organisme extraparlamentaire aura lieu ultérieurement, dans les conditions prévues par l'article 9 du règlement.

6

COMMUNICATIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. Le Conseil constitutionnel a communiqué au Sénat, par courriers en date des 17 et 29 décembre 2015, le texte de quatre décisions du Conseil constitutionnel qui concernent la conformité à la Constitution :

- de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 ;
- de la loi organique portant dématérialisation du Journal officiel de la République française ;
- de la loi de finances pour 2016 ;
- et de la loi de finances rectificative pour 2015.

Acte est donné de ces communications.

7

SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. Le Conseil constitutionnel a informé le Sénat qu'il a été saisi le 21 décembre 2015, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, par plus de soixante députés et soixante sénateurs, de la loi de modernisation de notre système de santé.

Le texte de la saisine du Conseil constitutionnel est disponible au bureau de la distribution.

Acte est donné de cette communication.

8

ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE POUR L'EXAMEN D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. En application de l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée pour l'examen de la proposition de loi visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation, déposée sur le bureau du Sénat le 23 décembre 2015.

9

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. Mes chers collègues, en raison des vœux de M. le Président de la République aux bureaux des assemblées et en accord avec le groupe socialiste et républicain, les commissions concernées et le Gouvernement, l'espace réservé au groupe socialiste et républicain lors de la séance du mercredi 13 janvier 2016 commencerait à 21 heures et se terminerait à 1 heure du matin.

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

Il en est ainsi décidé.

10

RENOI POUR AVIS UNIQUE

M. le président. J'informe le Sénat que la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs (n° 281, 2015–2016), dont la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale est saisie au fond, est envoyée pour avis, à sa demande, à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

11

CANDIDATURE À UNE DÉLÉGATION SÉNATORIALE

M. le président. J'informe le Sénat que le groupe Les Républicains a fait connaître à la présidence le nom du candidat qu'il propose pour siéger à la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, en remplacement de Mme Marie-Annick Duchêne, démissionnaire.

Cette candidature a été publiée et la nomination aura lieu conformément à l'article 8 du règlement.

12

DÉPÔT DE DOCUMENTS

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre :

- la convention entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations relative au programme d'investissements d'avenir, action « Fonds de fonds de retournement » ;

- l'avenant n° 1 à la convention du 23 décembre 2013 entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations relative au programme d'investissements d'avenir, action « capital risque-capital développement technologique » ;

- la convention entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations relative à la gestion des fonds du programme d'investissements d'avenir, action « développement de l'économie numérique » et du plan « France très haut débit » ;

- la convention entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations relative au programme d'investissements d'avenir, action « innovation numérique pour l'excellence éducative » ;

- l'avenant n° 5 à la convention du 28 octobre 2015 entre l'État, l'Agence nationale de la recherche et la Caisse des dépôts et consignations relative au programme d'investissements d'avenir, action « instituts hospitalo-universitaires – volet Recherche hospitalo-universitaire » ;

- le rapport sur la mise en application de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt ;

- la contre-expertise de l'évaluation socio-économique du projet de construction du réseau de transport public du Grand Paris – ligne 17 Nord, accompagnée de l'avis du commissariat général à l'investissement ;

- le rapport recensant au 31 décembre de l'année précédente le volume des emprunts structurés souscrits par les collectivités territoriales et les organismes publics ;

- le rapport évaluant le fonctionnement et l'évolution du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales ;

- le rapport sur la mise en application de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ;

- le rapport sur la mise en application de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 ;

- le rapport sur la mise en application de la loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière;

- le neuvième rapport du Haut comité d'évaluation de la condition militaire;

- le rapport sur l'opportunité de la mise en place d'une cellule opérationnelle de décèlement précoce des escroqueries à la taxe sur la valeur ajoutée en vue de lutter contre les infractions mentionnées aux articles 313-1 et 313-2 du code pénal;

- le rapport sur l'écart budgétaire de la taxe sur la valeur ajoutée;

- le rapport sur la mise en application de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives.

Acte est donné du dépôt de ces documents.

Ils ont été transmis aux commissions compétentes.

13

COMMUNICATIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. Le Conseil constitutionnel a informé le Sénat, le 18 décembre 2015, qu'en application de l'article 61-1 de la Constitution le Conseil d'État a adressé au Conseil constitutionnel une décision de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales (Répartition des sièges de l'organe délibérant de la métropole Aix-Marseille-Provence) (2015-528 QPC).

Le Conseil constitutionnel a informé le Sénat, le 23 décembre 2015, qu'en application de l'article 61-1 de la Constitution le Conseil d'État a adressé au Conseil constitutionnel la décision de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur le II de l'article 34-2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 (Distribution de services de radio et de télévision par les réseaux n'utilisant pas des fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel) (2015-529 QPC).

Le Conseil constitutionnel a informé le Sénat, le 28 décembre 2015, qu'en application de l'article 61-1 de la Constitution le Conseil d'État a adressé au Conseil constitutionnel la décision de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 13 de la loi n° 64-1330 du 26 décembre 1964 (Prise en charge et revalorisation de droits et avantages sociaux consentis à des français ayant résidé en Algérie) (2015-530 QPC).

Le Conseil constitutionnel a informé le Sénat, le 6 janvier 2016, qu'en application de l'article 61-1 de la Constitution la Cour de cassation a adressé au Conseil constitutionnel un arrêt de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article L. 1142-1, I, alinéas 1^{er} et 2, du code de la santé publique (Charge de la preuve pour les patients ayant contracté une infection nosocomiale à l'occasion de soins dispensés par des professionnels de santé, exerçant leur activité à titre libéral) (2016-531 QPC).

Le Conseil constitutionnel a informé le Sénat, le 7 janvier 2016, qu'en application de l'article 61-1 de la Constitution la Cour de cassation a adressé au Conseil constitutionnel une décision de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur les articles 836 du code de procédure pénale et L. 532-8 du code de l'organisation judiciaire (Composition du tribunal de première instance de Wallis-et-Futuna) (2016-532 QPC).

Les textes de ces décisions de renvoi et de cet arrêt de renvoi sont disponibles à la direction de la séance.

Acte est donné de ces communications.

14

DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL RELATIVES À QUATRE QUESTIONS PRIORITAIRES DE CONSTITUTIONNALITÉ

M. le président. Le Conseil constitutionnel a communiqué au Sénat, par courrier en date du 22 décembre 2015, une décision du Conseil relative à une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de « l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence dans sa rédaction résultant de la loi du 20 novembre 2015 » (n° 2015-527 QPC).

Le Conseil constitutionnel a communiqué au Sénat, par courriers en date du 7 janvier 2016, deux décisions du Conseil relatives à des questions prioritaires de constitutionnalité portant sur :

- les sanctions pécuniaires prononcées par l'Autorité de la concurrence (n° 2015-510 QPC);

- les décisions de la commission spécialisée composée d'éditeurs en matière de distribution de presse (n° 2015-511 QPC).

Le Conseil constitutionnel a communiqué au Sénat, par courrier en date du 8 janvier 2016, une décision du Conseil relative à une question prioritaire de constitutionnalité portant sur le délit de contestation de l'existence de certains crimes contre l'humanité (n° 2015-512 QPC).

Acte est donné de ces communications.

Mes chers collègues, avant de débiter nos travaux, je tiens à souhaiter une bonne année et une bonne santé à chacun d'entre vous,...

MM. Jean-Claude Lenoir et Michel Canevet. Bonne année, monsieur le président!

M. le président. ... ainsi qu'à vous-même, monsieur le secrétaire d'État.

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, auprès de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Merci!

15

DÉBAT SUR LE THÈME « LES INCIDENCES DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE SUR LA SITUATION DE L'EMPLOI ET DE LA RECHERCHE DANS NOTRE PAYS »

M. le président. L'ordre du jour appelle le débat sur le thème : « Les incidences du crédit d'impôt recherche sur la situation de l'emploi et de la recherche dans notre pays », organisé à la demande du groupe communiste républicain et citoyen.

La parole est à Mme Brigitte Gonthier-Maurin, orateur du groupe auteur de la demande. *(Applaudissements sur les travées du groupe CRC. – Mme Françoise Laborde applaudit également.)*

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, au nom du groupe communiste républicain et citoyen. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, alors que la dépense budgétaire directe est régulièrement soumise à contrôle et évaluation, il semble ne pas en être de même pour la dépense fiscale, comme en témoigne le sort réservé au rapport de la commission d'enquête sur le crédit d'impôt recherche, qui avait été créée sur l'initiative du groupe communiste républicain et citoyen, et dont j'étais la rapporteur.

Décréter la sanctuarisation d'une créance publique qui atteint aujourd'hui 5,5 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016 ne saurait couper court aux interrogations, au débat et à l'exigence d'évaluation ! C'est la raison pour laquelle mon groupe s'est mobilisé pour la tenue de ce débat en séance publique.

Rappelons que le crédit d'impôt recherche, le CIR, est le transfert consenti par l'État – au nom du contribuable – pour que les dépenses de recherche des entreprises privées progressent significativement et contribuent ainsi à la reprise d'une croissance durable.

Entre 2007 et 2012, le CIR a bondi de 1,8 milliard d'euros à 5,3 milliards d'euros, à la suite de la réforme réalisée sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy. Au début des années 2000, cette créance ne s'élevait qu'à 500 millions d'euros.

Vous me rétorquerez que cela n'a rien d'anormal pour un outil qui se veut incitatif. Cependant, « attractivité » ne signifie pas automatiquement « efficacité ».

C'est du reste ce que montrait le projet de rapport que j'avais proposé aux membres de la commission d'enquête.

En effet, personne ne peut contester le fait que les données macroéconomiques ne sont pas rassurantes quand il est question d'étudier la conformité du CIR par rapport aux attentes fixées par le législateur, c'est-à-dire au regard des efforts de recherche et développement réellement consentis par les entreprises et de leurs effets positifs sur l'emploi scientifique.

Premier constat : si la charge du CIR a considérablement augmenté, la dépense intérieure de recherche et développement des entreprises, la DIRDE, n'a pas progressé en conséquence.

Avec une augmentation de 3,5 milliards d'euros de la créance du CIR entre 2007 et 2012, on aurait pu s'attendre à un accroissement de la DIRDE compris entre 10,5 milliards

d'euros et 14 milliards d'euros, compte tenu du taux de couverture de la dépense de recherche et développement par le CIR.

En réalité, en 2012, la DIRDE n'est supérieure que de 5,3 milliards d'euros par rapport à son niveau de 2007, et cela pour un nombre de brevets qui s'accroît de manière uniforme. Il existe donc bien un décalage entre l'avantage fiscal consenti et son effet !

Pour atténuer la perception de ce décalage, les promoteurs du CIR font état d'une « intensification de la recherche et développement », dont le projet de rapport démontrait d'ailleurs le manque de sérieux.

Une méthode alternative de justification de l'efficacité du CIR a été fréquemment mentionnée, à savoir les fameuses « estimations économétriques ».

Nous avons auditionné des économistes et les deux principales méthodes employées ne permettent pas d'écrire cette équation. J'ai donc recommandé qu'une étude économétrique pluraliste – et donc incontestable – soit réalisée.

Le nombre de déclarants a également été démultiplié : alors que 8 951 entités bénéficiaient du CIR en 2008, la loi de finances pour 2015 faisait état de 16 200 entreprises bénéficiaires, la loi de finances pour 2016 en pointant même 20 465 désormais ! Le dispositif est donc loin d'être stabilisé.

Il est particulièrement intéressant de mesurer les facteurs de l'augmentation du CIR observée ces dernières années.

La « marge intensive » a joué avec une augmentation soudaine de l'avantage accordé aux grandes entreprises. Leur effort en matière de recherche et développement n'a pas augmenté entre 2007 et 2009. En revanche, leur créance en matière de CIR a parfois doublé, voire triplé.

Cela ne veut pas dire que le CIR soit dépourvu d'effets positifs sur le long terme, mais il est beaucoup trop tôt pour s'en persuader.

Ce qui bouge vraiment, c'est la « marge extensive », c'est-à-dire le nombre d'entreprises qui entrent dans le dispositif. Faisaient-elles de la recherche et développement auparavant ? Sont-elles nouvelles ? D'où viennent-elles ? Sont-elles indépendantes ? Quel est leur devenir ? Sont-elles rachetées si elles ne disparaissent pas et par qui ? Quelles fonctionnalités le CIR assume-t-il vraiment pour elles ?

À ces questions, peu de réponses car il n'existe pas d'outil de suivi.

Cela mérite pourtant l'attention de chacun, car nous savons que les PME, souvent fragiles, voient dans l'outil fiscal qu'est le CIR le moyen de financement qui leur fait défaut auprès des banques.

Autre incertitude : la nature des dépenses éligibles, qui est l'un des principaux motifs de redressement fiscal. Ces dépenses font-elles réellement progresser l'état de l'art ? Le projet de rapport mettait en évidence des zones de flou, notamment dans le domaine informatique et des professions financières.

À ces constats, s'ajoute celui d'une sous-administration patente. Souvent présenté comme simple et efficace, le CIR n'est en fait que peu maîtrisé, peu contrôlé, faute de moyens dédiés suffisants.

En matière de contrôle fiscal, le taux de couverture du CIR est très faible. Le chiffre avancé de 7 % donne une image trop flatteuse de la réalité, puisque le nombre de redressements et le nombre de déclarants sont amalgamés. En effet, des dizaines de redressements peuvent intervenir pour un même déclarant. En réalité, le taux de couverture du CIR n'est pas susceptible d'être supérieur au taux de couverture moyen de l'impôt sur les sociétés, soit 1,7 % environ, et peut-être même moins, compte tenu du nombre de dossiers à examiner.

Une déclaration au titre du CIR a donc à peu près une chance sur cent de faire l'objet d'un contrôle fiscal. De plus, en dessous d'une certaine quotité, on ne le contrôle pas. Compte tenu de l'explosion des petits créanciers, cela revient tout de même à ne pas vérifier d'emblée quelque 30 % de la créance !

En outre, le dispositif offre des possibilités d'optimisation fiscale scandaleuses au travers du lieu d'immatriculation de certains brevets, de la pratique des prix de transfert et de la localisation dans des paradis fiscaux des entités percevant des redevances découlant des brevets, qui, pour partie, sont pourtant financés par le CIR !

Dès lors, *quid* du retour sur investissement de la mobilisation d'une telle créance publique pour le tissu économique et industriel français et pour l'emploi scientifique ?

Le CIR est également une véritable aubaine pour des cabinets de conseil, dont les comportements prédateurs nous ont été décrits. Ainsi, les tarifs pratiqués par ces intermédiaires réduisent plus ou moins l'impact positif du CIR sur les bilans des entreprises d'un montant dépassant 150 millions d'euros.

J'évoquerai aussi le chevauchement des assiettes du CIR et du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – le CICE –, et la possibilité de cumuler ces deux avantages fiscaux.

Un principe s'applique en matière d'assiette du CIR : on procède à la soustraction des autres subventions publiques accordées aux entreprises, afin d'éviter un cumul d'avantages. Or cette règle ne vaut pas pour le CICE.

En découle un chevauchement qui, certes, ne concerne pas la totalité de l'assiette du CIR, mais porte toutefois sur la partie correspondant aux rémunérations les moins élevées. Ce chevauchement d'assiette pourrait représenter entre 360 millions et 600 millions d'euros, pour un coût en CIR compris entre 120 millions et 200 millions d'euros.

J'avais donc proposé la suppression pure et simple de cette duplication d'avantages, proposition que j'ai d'ailleurs réitérée dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2016.

Qu'en est-il, enfin, des effets du CIR sur l'emploi scientifique ?

On nous indique que le nombre de chercheurs dans les entreprises privées a beaucoup augmenté en France.

Il existe sur ce point de très fortes interrogations.

Qui sont ces chercheurs ? Essentiellement des ingénieurs !

De plus, on constate une baisse significative de la durée du travail des chercheurs en entreprises. Cela laisse supposer que beaucoup d'entre eux sont en situation de multi-activité, venant de compartiments du secteur public de la recherche où ils continuent d'exercer leur profession.

Quant à l'effet d'entraînement du CIR sur l'embauche des jeunes docteurs, il est pratiquement nul.

S'agissant des requalifications de personnel au titre de la recherche, vos services, monsieur le secrétaire d'État, ne nient pas le besoin d'évaluer dans quelle mesure certains emplois ont été indûment déclarés dans le cadre du CIR, tout en considérant cette évaluation comme n'étant pas prioritaire. Je ne partage pas cet avis.

En revanche, le CIR constitue manifestement un allègement massif du coût de l'emploi scientifique. Or il est intéressant de noter que les niveaux de recherche et développement en entreprise les plus importants sont enregistrés dans les pays où le coût des chercheurs est le plus élevé.

De plus, ce dispositif, par trop aveugle, ne permet pas de cibler de grandes priorités de relance industrielle et s'articule difficilement avec les grands chantiers prioritaires définis par le Gouvernement. J'ai en mémoire cette analyse d'un grand groupe international, estimant que le CIR, « par l'indétermination de son régime, constitue un outil dangereux ».

Il est donc urgent d'encadrer ce dispositif.

C'est ce que j'avais proposé, consciente de l'absence de consensus en faveur d'une réforme plus radicale, pour permettre, à tout le moins, de sécuriser un dispositif qui ne l'est pas et d'en renforcer l'efficacité.

Mais ma proposition a été rejetée en bloc. Quel dommage ! Cela ne peut qu'alimenter la suspicion à l'égard du CIR qui, en définitive, s'apparente davantage à un abaissement de l'impôt sur les sociétés qu'à une stimulation efficace de la recherche et développement des entreprises privées.

Mes chers collègues, le législateur a la responsabilité de s'interroger sur l'usage et l'efficacité de la mobilisation d'un tel volume de dépense publique. Il s'agit là d'un impératif démocratique, d'autant que, dans le même temps, la recherche publique est maintenue dans un état de paupérisation et de précarisation croissantes. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC et du groupe écologiste. – M. Jacques Cornano applaudit également.*)

M. le président. Mes chers collègues, au nom du Sénat tout entier, je salue les militaires de l'opération Sentinelle présents dans nos tribunes. (*Mmes et MM. les sénateurs se lèvent et applaudissent longuement.*)

Dans la suite du débat, la parole est à Mme Françoise Laborde.

Mme Françoise Laborde. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le progrès et l'innovation constituent des leviers essentiels à la relance de la croissance. La montée en puissance du crédit d'impôt recherche, décidée en 2008, avait pour objectif de pallier la faiblesse chronique des dépenses des entreprises françaises en matière de recherche et développement.

Qu'en est-il aujourd'hui ? Avec 5,5 milliards d'euros, le crédit d'impôt recherche est devenu l'aide fiscale en faveur de la recherche et développement la plus avantageuse des pays de l'OCDE. L'évaluation de cette dépense publique est impérative au regard de son coût élevé pour nos finances publiques et des efforts ainsi consentis par les contribuables.

La création de la commission d'enquête devait contribuer à vérifier la légitimité de cette intervention publique. Je regrette donc qu'un accord n'ait pu être conclu en vue d'autoriser la publication de son rapport.

Nul ne conteste que le crédit d'impôt recherche engendre des effets positifs pour la recherche dans notre pays.

En effet, la dépense en recherche et développement des entreprises a augmenté de 19,2 % entre 2008 et 2013, dans un contexte de crise économique. Le niveau de la dépense intérieure de recherche et développement des entreprises, la DIRDE, a ainsi atteint 1,46 % du produit intérieur brut en 2014, ce qui place la France au sixième rang mondial et au deuxième rang européen.

En matière d'emploi scientifique, le bilan est également favorable avec 33 000 chercheurs supplémentaires embauchés depuis 2008.

Toutefois, ces critères sont insuffisants pour caractériser l'efficacité du dispositif. Le nombre de brevets déposés et de publications scientifiques peine encore à décoller et une fois la recherche aboutie, son exploitation est délocalisée.

Par ailleurs, la commission d'enquête a orienté ses travaux sur le détournement du CIR. Il y a tout d'abord, il faut le dire, un « détournement » autorisé par la loi, car ses dépenses ne financent pas uniquement la recherche.

On ne peut pas reprocher à des entreprises d'optimiser leur imposition à partir du moment où elles agissent dans le cadre de la légalité, même si cela est, bien sûr, contestable. Je pense, par exemple, au calcul du seuil de 100 millions d'euros filiale par filiale, au lieu d'un calcul au niveau du groupe fiscalement intégré, ou encore au cumul avec le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi portant sur les mêmes assiettes.

Il y a ensuite le détournement au sens de la fraude, qui doit être sévèrement sanctionné, et les contrôles fiscaux en la matière sont lourds.

Il est ainsi complexe de se faire une idée précise du rapport entre le coût et l'efficacité du CIR.

La recherche française, qu'elle soit publique ou privée, souffre d'autres maux, à savoir la complexité administrative et l'instabilité normative et financière.

Le baromètre de l'attractivité de la France pour 2015, établi par un cabinet de conseil, démontre que l'environnement administratif et juridique constitue l'une des principales préoccupations des entreprises. C'est notamment le cas des petites entreprises françaises qui, lorsqu'elles réussissent, ne parviennent pas à surmonter les effets de seuil ou à croître en taille. Pourtant, 90 % du CIR bénéficie aux PME.

Certes, le crédit d'impôt recherche participe pleinement à l'attractivité de la France. Toutefois, il ne doit pas être le seul argument à retenir dans un contexte de concurrence fiscale internationale.

Nous devons agir sur l'ensemble des leviers possibles pour créer un environnement propice à l'investissement. D'autres pays de l'OCDE font mieux, sans pour autant disposer d'une niche fiscale aussi généreuse.

La Cour des comptes rappelait, dans son rapport publié en 2013, que ce dispositif ne peut être regardé uniquement comme une aide. Il doit aussi être considéré comme une baisse de la fiscalité des entreprises exposées à la concurrence internationale. Il contrebalance ainsi un taux facial d'imposition sur les sociétés très élevé.

Par conséquent, réformer cette niche impliquerait de remettre à plat l'ensemble de notre fiscalité. Le rapport de l'OCDE sur la politique de l'innovation de la France, publié en 2014, recommande de baisser la pression fiscale générale

et, en parallèle, de procéder à une diminution du poids du crédit d'impôt recherche, ses auteurs estimant que l'effet d'un CIR trop élevé est bridé par l'ensemble des autres facteurs affectant la dépense en recherche et développement.

Mais telle ne semble pas être la voie empruntée par le Gouvernement.

À défaut, et conformément aux recommandations de la Cour des comptes, il serait plus pertinent, pour des raisons évidentes de stabilité et de visibilité pour les entreprises, de modifier le CIR à la marge en vue de le simplifier.

La sécurité juridique favorise l'accueil des entreprises sur notre territoire et, surtout, leur maintien.

Ainsi, un ciblage vers les dépenses relevant exclusivement de la recherche mériterait d'être effectué.

Enfin, les relations entre les entreprises et l'administration fiscale étant essentielles, la création par la loi de finances rectificative pour 2015, votée en décembre dernier, d'un comité consultatif pour le crédit d'impôt recherche sera d'une grande utilité. Il devrait faciliter la conciliation des parties en cas de redressements.

De même, la dématérialisation des procédures de déclaration va dans le bon sens. Elle permettra en outre d'avoir un suivi plus rapide de la dépense.

Bien que tout indiquait que le crédit d'impôt recherche allait atteindre rapidement la barre des 7 milliards d'euros, son montant a pu être contenu. Celui-ci demeurant très élevé, ce débat devait avoir lieu, et je tiens à saluer l'excellent travail de la commission d'enquête et, bien sûr, de Brigitte Gonthier-Maurin. (*Applaudissements sur les travées du RDSE et du groupe CRC ainsi que sur plusieurs travées du groupe socialiste et républicain. – Mme Corinne Bouchoux applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Francis Delattre. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains. – M. Michel Canevet applaudit également.*)

M. Francis Delattre. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, cette commission d'enquête, que j'ai eu l'honneur de présider, a malheureusement été ouverte sur un malentendu.

J'en rappelle l'intitulé : « commission d'enquête sur la réalité du détournement du crédit d'impôt recherche de son objet et de ses incidences sur la situation de l'emploi et de la recherche dans notre pays ». D'emblée, le mot « détournement » était prononcé ! On pouvait dès lors s'interroger sur l'objectivité de cette affirmation et la sélection par Mme la rapporteur des personnes auditionnées laissait naturellement entrevoir, en filigrane, la teneur du rapport final.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. C'est de l'idéologie !

Mme Éliane Assassi. Et c'est grossier !

Mme Françoise Laborde. Quelle entrée en matière !

M. Francis Delattre. J'ai donc veillé au pluralisme des auditions, sans jamais renier l'intérêt d'un contrôle, par le Parlement, d'une dépense fiscale importante, s'établissant autour de 5,5 milliards d'euros.

Au cours de la centaine d'auditions que nous avons menées pendant quatre mois, nous avons eu l'occasion de visiter les grands centres de recherche et développement de France – en région parisienne comme à Grenoble, à Nice, etc. – et de rencontrer les vrais acteurs de la recherche et développement.

Nous avons été impressionnés par la capacité d'innovation des chercheurs français, qui sont de véritables pépites pour notre pays. Ce terme « pépite » a d'ailleurs été repris au cours des derniers jours par les médias anglo-saxons, à l'occasion du *Consumer electronics show* qui se tient en ce moment même à Las Vegas et donne lieu à une compétition entre les meilleures *start-up* des grands pays développés.

Il est réjouissant de constater que notre pays compte des chercheurs bien formés, mettant au point les innovations de demain, que le monde s'arrache.

Il est donc apparu très vite que le CIR est parfaitement en phase avec les besoins actuels du pays. Indéniablement, ce dispositif est un élément d'attractivité de la France, qui en a besoin. Il influence positivement le choix d'entreprises étrangères au regard de leurs implantations dans le monde, étant précisé que le CIR contribue à réduire de 10 %, en moyenne, le coût des ingénieurs en recherche et développement.

La véritable actualité, mes chers collègues, ce sont les entreprises françaises de taille intermédiaire qui ont pris aujourd'hui des positions stratégiques en recherche et développement, notamment dans le secteur de l'automobile. Mais naturellement, reste l'immense problème du financement de leurs applications sur le territoire national, où elles rencontrent des difficultés d'accès au financement à moyen et long termes, faute d'une véritable politique favorisant le capital-risque.

Lors des auditions, les plus dures critiques ont émané de chercheurs visiblement militants de la recherche publique, déplorant de ne pas avoir suffisamment de moyens, alors que ceux des entreprises étaient en développement. Mais ce n'était pas véritablement le sujet!

En outre, le dispositif du CIR permet de cofinancer une partie de la recherche publique dans le cadre de projets mixtes. Ce point, insuffisamment connu, nous a été confirmé par le directeur des études du Centre national de la recherche scientifique, le CNRS, qui estime que 500 millions d'euros émanant du CIR contribuent à des projets mixtes.

Cette orientation, complétée d'une meilleure implication avec les universités, est la meilleure façon de briser des barrières, aujourd'hui totalement dépassées. Il faut accentuer ce mouvement.

Le rapport qui nous a été présenté formulait cinq grandes critiques.

Première critique: un détournement fiscal massif. Nous avons rencontré les services fiscaux de plusieurs départements particulièrement concernés par la recherche-développement. Si le constat qu'a dressé Mme la rapporteur a été évoqué, il n'a jamais été observé par ces services. Christian Eckert, secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget, nous a confirmé que le sujet était parfaitement maîtrisé. Qui peut croire que, dans notre pays, l'administration fiscale ne serait pas capable de détecter des détournements massifs?

Bien sûr, une difficulté technique a été souvent évoquée, à savoir le contrôle du périmètre de la recherche. Parce qu'un inspecteur des impôts n'est pas forcément un scientifique, il doit agir en tandem avec un expert nommé par le ministère de la recherche et du développement et un responsable des services fiscaux. La difficulté, c'est que les experts ne sont pas assez nombreux. Ce qui ne justifie pas de condamner le dispositif.

En sus des détournements dont on a longuement démontré qu'ils étaient fictifs, Mme la rapporteur a soulevé à de nombreuses reprises une autre critique: il n'y aurait aucune corrélation entre le CIR et la création d'emplois.

Je rappellerai juste que, lors de son audition, Marko Erman, directeur technique chargé de la recherche et de l'innovation du groupe Thales, une grande entreprise française, nous a déclaré que le recrutement sur un emploi en recherche et technologie engendre la création de dix autres emplois en développement et en production!

Au surplus, la réforme de 2008 a fait passer le nombre des entreprises bénéficiant du CIR de 5 000 à 20 000. Nous sommes donc loin des quarante entreprises du CAC 40 qu'on désigne toujours comme les grands « détourneurs » du dispositif! (*Mme Brigitte Gonthier-Maurin s'exclame.*)

Autre critique: le CIR profiterait plus aux grandes entreprises qu'aux PME.

Certes, les grandes entreprises totalisent pratiquement 60 % des dépenses de recherche et développement en France et perçoivent en valeur plus de crédit d'impôt recherche que les PME. (*Quand même! sur les travées du groupe CRC.*) Mais en proportion des dépenses, les PME sont financées à hauteur de 30 %, les ETI, à hauteur de 21 %, alors que les grandes entreprises touchent un peu plus de 13 % de leurs dépenses totales de recherche, tandis que nombre d'entre elles n'atteignent pas leur plafond, loin de là.

De nombreuses études ont démontré que le CIR est aussi efficace pour les unes que pour les autres, même si quelques cas particuliers peuvent toujours contredire ce constat.

En annexe à la fraude, une critique a été émise sur l'optimisation fiscale du CIR par les grands groupes, notamment avec l'utilisation des filiales pour répartir sur celles-ci des dépenses de recherche et développement et se soustraire à la limitation du taux de 5 % au-delà de 100 millions d'euros de dépenses déclarées.

Peu de grands groupes, moins de dix, utilisent des filiales aux maisons mères susceptibles de faire fructifier un tel dispositif.

Sur cette thématique particulière des filiales, je dénonce un reportage télévisé sur France 2 complètement à charge et parfaitement mensonger à une heure de grande écoute. Alors que la commission d'enquête semblait se diriger vers des conclusions justes et quasi unanimes, M. Pujadas, par pur hasard, annonçait comment une entreprise publique, Renault, utilisait des filiales comme « pompe à fric » au détriment du fisc. Or Renault développe 75 % de sa recherche et développement en France alors qu'il n'y vend plus que 20 % de sa production. Quelle gifle pour M. Pujadas de voir le succès de la voiture connectée considérée par cet expert comme un véhicule détournant l'argent public! Alors qu'en ce moment même, au *Consumer Electronics Show*, ce sont toutes les technologies autour de la voiture connectée qui font le succès des nombreuses *start-up* françaises reconnues comme les plus créatives et les plus performantes!

Mes chers collègues, la filiale présentée comme une « pompe à fric » par l'éminent présentateur est aujourd'hui un véritable succès industriel de la France!

M. Philippe Bonnacarrère. Très bien!

M. Francis Delattre. Autre critique: le CIR serait inefficace.

L'observatoire du CIR a mis en évidence un effet d'entraînement du dispositif: « Un euro du CIR supplémentaire investi par l'État s'accompagne de 1,5 euro de dépenses de recherche et développement supplémentaire de la part des entreprises. »

Mesurer l'efficacité du dispositif, c'est vérifier s'il atteint son objectif, à savoir augmenter l'investissement en recherche et développement, ce qui est le cas.

Dans un rapport publié sur le sujet en 2012, notre collègue Michel Berson estimait que le CIR permettait un surplus de croissance du PIB à long terme de 0,5 %.

C'est donc un enjeu important, tant pour notre taux de croissance que pour notre compétitivité.

Nous avons formulé des recommandations sur lesquelles nous aurions pu nous retrouver: faciliter l'élaboration des dossiers CIR, qui sont complexes; renforcer le nombre d'experts pour rendre incontestables les aspects scientifiques; clarifier le rôle de la sous-traitance, et donc le rapport entre donneur d'ordres et sous-traitant, car le CIR doit être exclusivement attribué à l'auteur des recherches; créer un comité de conciliation pour l'examen des problèmes fiscaux, ce que nous a accordé Christian Eckert – la commission d'enquête aura au moins servi à cela; redéfinir le rôle des cabinets de conseil; privilégier l'écosystème, ce que préconisent tous les grands groupes, comme Total.

Certes, pour les brevets se posent des problèmes d'ordre commercial, mais là n'est pas l'essentiel: l'essentiel, c'est de combler aujourd'hui nos retards et de retrouver demain l'impact d'un pays innovant. Pour cela, il est préférable d'assurer une longévité et une visibilité aux entreprises sur un dispositif qui, par effet de levier, a montré ses résultats. J'ajouterai que ce dispositif a été imaginé par le gouvernement de Pierre Mauroy,...

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. Et alors ?

M. Francis Delattre. ... et modernisé par celui de François Fillon: il y a de plus mauvais auteurs. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et sur plusieurs travées de l'UDI-UC. – Mme Éliane Assassi s'esclaffe.*)

M. le président. La parole est à M. Michel Canevet.

M. Michel Canevet. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je voudrais tout d'abord remercier le groupe CRC d'avoir demandé cette commission d'enquête – dont nous nous sommes réjouis – sur le crédit d'impôt recherche. Les membres du groupe de l'UDI-UC sont en effet particulièrement attachés à ce que l'action publique oriente son effort autant que possible sur l'emploi.

Je tiens particulièrement à féliciter son président, Francis Delattre, qui a mené cette commission d'enquête de main de maître, et à remercier sa rapporteur, Brigitte Gonthier-Maurin, qui a nous a permis aussi d'aller au fond des choses.

Déjà, on ne peut pas être d'accord *a priori*, comme vient de le dire Francis Delattre, avec l'intitulé qui avait été retenu pour cette commission d'enquête « sur la réalité du détournement du crédit d'impôt recherche ». (*Mme Brigitte Gonthier-Maurin s'exclame.*) Ce n'est pas une façon d'appréhender les choses *a fortiori* quand on sait que tout doit être fait dans notre pays en faveur de l'emploi et que nous devons vraiment mettre toutes nos forces dans cette bataille. N'est-ce pas, monsieur le secrétaire d'État ?

Par le biais de cette commission d'enquête, et aujourd'hui également, nous avons pu approfondir le débat sur l'intérêt du crédit d'impôt recherche pour notre pays.

Cela a été dit tout à l'heure, le CIR représente 5,5 milliards d'euros octroyés à 21 000 entreprises bénéficiaires, dont 90 % de PME. La réalité n'est pas celle que l'on voudrait nous faire croire, à savoir que ce seraient les grands groupes qui s'approprieraient le crédit d'impôt recherche. (*Mme Brigitte Gonthier-Maurin s'exclame de nouveau.*) Tel n'est pas le cas: sur ces 5,5 milliards d'euros, les grands groupes perçoivent 2,4 milliards d'euros. Cela veut bien dire que la plus grande masse est dédiée aux petites et moyennes entreprises.

Presque tous les orateurs qui sont intervenus au cours de la commission d'enquête nous ont dit combien cet outil était particulièrement pertinent pour le développement des entreprises.

Il est exact, comme l'a rappelé Francis Delattre, que nous avons eu à supporter un reportage télévisé mettant en cause un grand constructeur national de véhicules. (*Mme Brigitte Gonthier-Maurin s'exclame.*) Notre pays en compte trois, dont deux qui sont connus, cependant que le troisième s'apprête à inaugurer vendredi une nouvelle usine à Quimper, dans le Finistère: je veux parler du groupe Bolloré, qui développe aussi l'assemblage de véhicules électriques dans notre pays et qu'il convient aussi d'encourager.

Le crédit d'impôt recherche concourt ainsi à la création dans notre pays d'un grand nombre d'emplois. Il concerne à 60 % des entreprises dans le secteur de l'industrie, secteur dans lequel nous avons des faiblesses avérées et sur lequel il nous faut donc faire porter notre effort.

Comme Francis Delattre le soulignait, ce grand groupe industriel a choisi de concentrer en France les trois quarts de ses efforts de recherche, qui sont importants et nécessaires pour s'adapter constamment au marché. Ce groupe consacre ainsi 2 milliards d'euros à la recherche.

C'est fort justement que les membres du groupe de l'UDI-UC appartenant à la commission d'enquête n'ont pas voté les conclusions de sa rapporteur.

M. Philippe Bonnecarrère. Absolument !

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. Pourquoi ?

Mme Éliane Assassi. À cause de Pujadas ! (*Sourires sur les travées du groupe CRC.*)

M. Michel Canevet. Il faut prendre conscience que la réalité, ce n'est pas celle du détournement du crédit d'impôt recherche. Au contraire, c'est un outil qui sert les entreprises, particulièrement les petites entreprises, pour leur développement, pour adapter leurs produits aux attentes des consommateurs. Il est absolument nécessaire !

M. Francis Delattre. Très bien !

M. Michel Canevet. Cet outil, le monde entier nous l'envie. (*Exclamations sur les travées du groupe CRC.*) Tout le monde nous dit que c'est en France qu'on rencontre les meilleures conditions d'accueil des chercheurs ! (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et du groupe Les Républicains, ainsi que sur certaines travées du groupe socialiste et républicain.*) Faisons attention, monsieur le secrétaire d'État, à ne pas être rattrapés par les autres, qui, voyant tout l'intérêt de ce dispositif, essaient de le copier voire de le rendre encore plus attractif dans leur pays. Il nous faut donc toujours avoir un temps d'avance en la matière.

Je disais donc que les membres du groupe de l'UDI-UC qui ont pris part à cette commission d'enquête n'ont pas pu en voter les conclusions, parce que nous considérons que cet outil est absolument nécessaire.

Il l'est également sur le plan stratégique. Je rappelle que la France a validé la stratégie de Lisbonne qui visait à ce que les dépenses intérieures de recherche et de développement des entreprises atteignent 3 % du PIB. Quel est le constat aujourd'hui ? C'est que nous n'y sommes pas ! La recherche privée se monte à environ 30 milliards d'euros, la recherche publique à environ 15 milliards d'euros, pour un PIB dépassant légèrement les 2 000 milliards d'euros.

Monsieur le secrétaire d'État, vous qui connaissez bien ces questions liées à la recherche, vous savez bien qu'il faut que l'on aille plus en avant en la matière, sans quoi nos entreprises ne sauront pas s'adapter. Nous avons clairement besoin de poursuivre cet effort et l'on sait bien que l'action publique, compte tenu de l'état particulièrement dégradé de nos finances publiques, ne pourra seule nous permettre d'atteindre cet objectif ambitieux, mais ô combien nécessaire.

Il faut donc encourager les entreprises à s'engager résolument dans cette voie. C'est l'objet du crédit d'impôt recherche, créé en 1983 et dopé en 2008.

Prenons un seul chiffre : en 2007, on comptait 216 000 chercheurs ; en 2012, il y en avait pratiquement 250 000. Cela signifie que l'effort fait à travers le crédit d'impôt recherche a permis d'augmenter les moyens humains consacrés à la recherche de notre pays (*Mme Brigitte Gonthier-Maurin s'exclame.*) et donc l'emploi dans ce secteur.

C'est particulièrement important parce que, avec plus de 5 millions de demandeurs d'emploi, nous ne pouvons continuer à regarder les autres agir ; il nous faut être particulièrement vigoureux.

Le groupe de l'UDI-UC est attaché à la stabilité fiscale. C'est aussi ce que nous ont demandé les entrepreneurs que nous avons auditionnés dans le cadre de cette commission d'enquête. Il ne faut pas remettre en permanence sur la table les règles. C'est à cette seule condition que les entreprises pourront continuer à se développer en France, à déposer des brevets et à préparer l'avenir.

Le groupe de l'UDI-UC approuve clairement ce dispositif. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et du groupe Les Républicains.*)

Mme Élisabeth Lamure. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Éric Bocquet.

M. Éric Bocquet. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, 5,34 milliards d'euros de dépense fiscale constatée en 2015 et 5,58 milliards d'euros en 2016 au titre du crédit d'impôt recherche : voilà la somme que la non-publication du rapport de notre collègue et amie Brigitte Gonthier-Maurin n'a pas permis de porter à la connaissance du grand public, pas plus que d'y apporter la moindre approche critique.

Pareille mésaventure survint en juillet 2014 à notre collègue Michelle Demessine qui constata que « l'efficacité des exonérations en termes d'emplois n'était pas établie » ; elle proposait ensuite « une remise à plat des exonérations des cotisations sociales ».

Brigitte Gonthier-Maurin proposait pour sa part, non pas une suppression pure et simple, idéologique, radicale du CIR, mais sans doute un meilleur ciblage.

Y aurait-il donc une malédiction pour notre groupe...

Mme Éliane Assassi. Apparemment !

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. C'est la lutte des classes !

M. Éric Bocquet. ... lorsqu'il s'agit d'interroger l'efficacité de l'argent public alloué par milliards au monde des entreprises ? (*Mme Brigitte Gonthier-Maurin s'exclame.*)

Quand le Parlement, pourtant en charge, de par la Constitution, de vérifier le bon usage des deniers publics, de l'argent que les Françaises et les Français confient à l'État pour réduire les inégalités sociales et économiques et pour répondre aux besoins collectifs,...

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. C'est le b.a.-ba !

M. Éric Bocquet. ... s'autocensure en ne publiant pas le résultat de ses propres travaux, ce ne peut qu'être au mieux regrettable, au pire une atteinte aux principes de la démocratie représentative !

Mme Éliane Assassi. Très bien !

M. Éric Bocquet. Nous avons tous le droit de nous interroger sur le bien-fondé de cette importante dépense fiscale et sur ses effets concrets sur l'activité économique, sur celle des laboratoires de recherche, sur l'emploi des docteurs et doctorants, sur le devenir de nos universités et établissements publics, et je pourrais allonger la liste sans difficulté !

L'enjeu est connu : notre économie ne peut se développer et trouver, notamment, les voies d'une croissance économe en ressources naturelles et respectueuse du travail des hommes et des femmes que si l'effort de recherche trouve sa pleine expression.

Pour ne prendre que l'actualité – je ne saurais la qualifier de « brûlante » – des enjeux de la COP 21, il est évident que nous devons renforcer les potentiels de recherche et d'expérimentation dans les domaines des économies d'énergie, du recyclage de matériaux jusqu'à présent voués à l'abandon, des énergies renouvelables ou encore des modes de transport économe.

N'oublions pas qu'à l'entrée les investissements des entreprises en faveur de la recherche bénéficient de la TVA déductible, parfois de certaines formes d'amortissement dégressif et qu'à la sortie ils peuvent aussi se traduire par la plus faible taxation des reventes de brevets !

Comme je le rappelais, 5,58 milliards d'euros de CIR prévus en 2016, cela équivaut à 10 % de l'impôt sur les sociétés brut ! C'est un peu comme si les ménages mensualisés pour l'impôt sur le revenu étaient exemptés d'un versement !

Mais 5,5 milliards d'euros, cela représente aussi, par exemple, plus de 40 % des crédits ouverts pour le fonctionnement de nos universités, notamment le recrutement et la rémunération des enseignants-chercheurs, et plus de deux fois les crédits que nous consacrerons en 2016 à l'amélioration des conditions de vie des deux millions et demi d'étudiants que compte notre pays !

Nous pouvons d'ailleurs nous demander, de manière liminaire, s'il y a lieu d'apporter aux entreprises une facilité fiscale de plus, pour une activité somme toute naturelle – celle qui consiste à rechercher et innover pour produire plus et mieux à moindre coût – de l'entreprise, si tant est qu'elle veuille se développer et tenir face à la concurrence effectivement sévère.

Des crédits d'impôt et des mesures fiscales dérogatoires, il y en tant pour les entreprises que l'on peut en venir à se demander si la France, contrairement à ce qui est dit ici et là, est un authentique paradis fiscal légal. (*Rires sur certaines travées de l'UDI-UC.*) Au-delà du seul cas du CIR, bien entendu, puisque le budget de l'État, à la lecture des documents fournis par le ministère lui-même, comprend pour près de 175 milliards d'euros de mesures d'allègement fiscal, de remboursement, de dégrèvement et autres destinées aux seules entreprises : le tout pour parvenir à un impôt sur les sociétés rapportant aujourd'hui à peine plus de 30 milliards d'euros...

Le crédit d'impôt recherche est censé faciliter le développement de l'emploi technique, de l'ingénierie, de l'emploi scientifique.

Atteint-on l'objectif, dans un contexte marqué par la précarisation du travail des équipes de recherche, notamment dans les établissements publics où les budgets consistent désormais en enveloppes fongibles et non plus en postes budgétaires ?

On pourrait le penser au regard de la hausse régulière du nombre d'entreprises – cela a été rappelé – qui sollicitent le crédit d'impôt recherche. Mais, en fait, il semble bien que, selon leur grande habitude consistant à répartir les coûts, certaines entreprises aient décidé de jouer des effets du seuil du dispositif CIR pour multiplier les petites structures de recherche « dédiée », sociétés sous-traitantes et vassales des groupes pour lesquels elles sont appelées à consommer de la « matière grise » pour produire de la dépense éligible au crédit d'impôt !

Cela signifie que, à la précarisation renforcée de l'emploi dans les organismes publics de recherche, victimes des politiques d'austérité et de réduction de la dépense publique, nous ajoutons la précarisation de l'emploi dans le secteur privé, le crédit d'impôt suscitant la création d'entreprises de petite taille et d'une durée de vie limitée.

De plus, il est tout de même étrange de constater que, sous le quinquennat de M. Sarkozy, nous n'eûmes qu'une erratique croissance d'un dixième de point par an (*M. Michel Canevet s'exclame.*), c'est-à-dire que, outre le fait d'avoir battu chaque année le record des aides publiques directes ou indirectes aux entreprises, tout cela n'aura finalement pas servi à grand-chose du point de vue de la croissance et donc, *in fine*, de l'emploi.

Peu contrôlé, peu évalué – y compris parce que des directives semblent avoir été données dans ce sens –, le crédit d'impôt recherche a besoin d'être repensé – c'est exactement ce que Brigitte Gonthier-Maurin préconisait. Il doit être repensé quant à son architecture, en ayant le souci de parer la tentation de l'optimisation fiscale qui l'accompagne aujourd'hui et dans laquelle un certain nombre d'entreprises se sont essayées depuis la réforme de 2008. Il doit également être repensé s'agissant de son interaction avec d'autres formes d'aides publiques, notamment quand les compétences économiques désormais dévolues aux régions leur donnent, en lien avec leurs moyens propres, leurs relations avec la Banque publique d'investissement et les structures régionales de bien des établissements bancaires, quelque possibilité pour mobiliser, au profit des entreprises comme de l'emploi qualifié, les ressources financières nécessaires.

Le crédit d'impôt recherche, comme le CICE pour des raisons comparables, ne peut plus être quasi aveuglément distribué, sans contrôle citoyen, que celui-ci s'effectue par

le biais des conseils régionaux ou, dans l'entreprise, des prérogatives des instances représentatives du personnel – comités d'entreprise ou délégués du personnel.

L'argent public – il n'en est pas de même de l'argent privé – est une denrée rare, nous dit-on aujourd'hui. Vouloir s'en servir avec parcimonie et à bon escient est une règle de bonne gestion.

La situation du crédit d'impôt recherche nécessite, selon nous, que cet effort soit accompli. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du groupe CRC. – Mmes Corinne Bouchoux et Marie-Christine Blandin ainsi que M. Yannick Vaugrenard applaudissent également.*)

M. le président. La parole est à M. Michel Berson.

M. Michel Berson. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, si l'existence du crédit d'impôt recherche n'est plus remise en cause aujourd'hui, le CIR continue à faire débat, comme l'a montré la commission d'enquête du Sénat.

Si l'efficacité du CIR semble aujourd'hui communément reconnue, nombre de critiques restent vives : optimisation fiscale, effet d'aubaine pour les plus grands groupes, détournement de son objet transformé en financement de trésorerie pour les PME, contrôle fiscal insuffisant pour les uns, excessif pour les autres, coût trop élevé pour l'État.

Je limiterai mon propos à l'analyse des effets du crédit d'impôt recherche sur les dépenses de recherche des entreprises françaises, c'est-à-dire à l'analyse de l'efficacité du dispositif.

En 2016, la créance du CIR devrait dépasser 5,5 milliards d'euros.

Seconde dépense fiscale de l'État après le CICE, le coût du CIR représente 40 % des 14 milliards d'euros du budget de l'État consacrés à la recherche publique. C'est le dispositif de soutien public à la recherche privée le plus favorable des pays membres de l'OCDE. Il représente 0,26 % du PIB, devant 0,21 % au Canada.

En effet, avec la réforme du CIR en 2008, le nombre d'entreprises bénéficiaires a doublé en sept ans, pour atteindre, en 2014, le chiffre de 21 500 ; en outre, sur la même période, la créance du CIR a triplé, de 1,7 milliard à 5,5 milliards d'euros, niveau qui semble maintenant se stabiliser.

Parallèlement à la croissance du CIR, les dépenses de recherche des entreprises ont progressé, entre 2008 et 2014, de 24,7 milliards à 30,5 milliards d'euros

Cet effort d'investissement des entreprises est égal à 1,5 % du PIB français, contre 2,18 % en Allemagne, taux supérieur à l'objectif européen de 2 %.

Pourquoi la France est-elle loin de cet objectif, en dépit de l'importance du crédit d'impôt recherche qui, en Allemagne, n'existe pas ? Pour deux raisons.

D'abord, pour une raison fiscale : en Allemagne, le taux d'imposition des sociétés est de 30 %, contre 38 % en France, pays qui a fait le choix d'un taux plus élevé d'imposition, mais assorti d'exonérations et de déductions fiscales comme le crédit d'impôt recherche.

Ensuite et surtout, pour une raison économique : depuis la fin des années quatre-vingt-dix, la France a connu une désindustrialisation croissante, accélérée par la crise de 2008. Ainsi,

de 2001 à 2012, la part de l'industrie dans le PIB français a régressé de 17,3 % à 12,5 %, alors qu'elle est restée stable en Allemagne, à hauteur de 25 %.

Là réside la principale explication de la faiblesse des dépenses de recherche et développement des entreprises en France, car, dans tous les pays, la recherche privée est, pour l'essentiel, effectuée dans les entreprises industrielles.

Parallèlement à cette désindustrialisation, les dépenses de recherche auraient donc dû mécaniquement fléchir. Or que constate-t-on ? Entre 2008, année du début de la crise – mais aussi, première année d'application de la réforme du CIR –, et 2014, la dépense de recherche des entreprises françaises a augmenté de 24,7 milliards à 30,5 milliards d'euros, soit de 20 %, la plus forte progression observée en Europe durant cette période.

Comme le démontre un rapport du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche qui fait autorité, cette progression s'explique par la croissance de l'intensité en recherche et développement de l'industrie française, c'est-à-dire du ratio entre dépenses de recherche et développement et chiffre d'affaires des entreprises industrielles, un ratio qui, aujourd'hui, est légèrement supérieur à celui de l'Allemagne.

Finalement, en France, ce qui est en cause, ce n'est pas l'effort de recherche des entreprises, c'est le poids élevé dans notre PIB des secteurs à faible intensité de recherche, comme le BTP, l'agroalimentaire ou l'énergie.

Deux conclusions peuvent être tirées de ce constat.

Premièrement, la hausse de l'intensité en recherche et développement des entreprises françaises a plus que compensé l'impact négatif de la désindustrialisation, mais, globalement, la recherche reste pénalisée par la faiblesse du socle industriel français.

Deuxièmement, le crédit d'impôt recherche, en soutenant l'effort de recherche des entreprises, a produit un effet anti-crise : il a évité une réduction des dépenses de recherche et développement, notamment depuis 2008, année de mise en œuvre de la réforme du CIR.

Cette analyse, démontrant l'efficacité du CIR, pourrait être complétée par les résultats convergents de plusieurs études économétriques, concluant à un effet positif du CIR sur les dépenses de recherche et développement des entreprises.

En effet, l'un des indicateurs annuels de performance des dépenses de l'État, présenté dans les documents budgétaires du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, montre un effet d'addition du CIR qui exclut toute hypothèse d'effet d'aubaine : 1 euro de CIR engendrerait 1,3 euro de recherche et développement privée supplémentaire.

Le crédit d'impôt recherche s'avère efficace, mais la forte expansion du CIR impose une amélioration du contrôle de son utilisation, notamment une plus grande cohérence dans l'action de l'administration fiscale et des experts du ministère de la recherche qui effectuent conjointement les contrôles.

De même, la forte expansion du CIR nécessite une maîtrise de son coût. Ce que l'État consent aux entreprises, en crédit d'impôt recherche, pour soutenir la recherche privée, il n'en dispose pas pour financer les dotations budgétaires de la recherche publique.

Aussi, aujourd'hui, la question se pose de la pertinence de la répartition de l'effort annuel de l'État entre les 14 milliards d'euros de dotations budgétaires pour développer la recherche publique et les 5,5 milliards d'euros du crédit d'impôt recherche pour soutenir la recherche privée.

L'ensemble de ces crédits mobilisés par l'État, soit 19,5 milliards d'euros, est à comparer aux 30,5 milliards d'euros de dépenses annuelles de recherche des entreprises. Ces dernières ne les financent d'ailleurs qu'à hauteur de 25 milliards d'euros, compte tenu des 5,5 milliards d'euros du CIR.

Monsieur le secrétaire d'État, à la lumière de ces chiffres, on comprend que s'exprime de plus en plus souvent le souhait d'un rééquilibrage des financements de l'État au profit de la recherche publique, en limitant le coût du CIR.

La sanctuarisation de ce crédit d'impôt, décidée par le Président de la République, empêche aujourd'hui toute évolution, toute amélioration. Il s'agirait par exemple de permettre aux sociétés sous-traitantes agréées d'en bénéficier, alors même que ce n'est pas le cas de leurs donneurs d'ordres, ou encore de conditionner, dans les grands groupes, l'application du taux du CIR de 5 % à l'embauche de docteurs.

Mes chers collègues, j'ai quelque peu dépassé le temps qui m'était imparti,...

M. Daniel Dubois. En effet !

M. Jean-Pierre Bosino. Quelque peu...

M. Michel Canevet. Plus qu'un peu !

M. Michel Berson. ... et je vous prie de m'en excuser. Je conclurai ainsi : compte tenu des enjeux que représente le financement de la recherche en France, la réforme du crédit d'impôt recherche paraît inéluctable. Tel est l'avis des membres du groupe socialiste et républicain ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain.* – *Mme Brigitte Gonthier-Maurin s'exclame.*)

M. le président. La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, madame la rapporteur de feu notre rapport, mes chers collègues, avant tout, je tiens à remercier vivement les membres du groupe communiste républicain et citoyen d'avoir fait inscrire à l'ordre du jour ce débat portant sur un thème important : les incidences du crédit d'impôt recherche sur la situation de l'emploi et de la recherche dans notre pays.

Ce dispositif a, sur nos finances publiques, un impact dont les précédents orateurs ont rappelé l'ampleur : plus de 5 milliards d'euros. Quoi de plus pertinent que de voir où va l'argent ?

Je ne peux donc que regretter vivement que la commission d'enquête sénatoriale portant sur le sujet que nous avons évoqué se soit fait hara-kiri, faisant du même coup disparaître son rapport, ses conclusions et ses comptes rendus d'audition. C'est une forme de masochisme sur lequel il faudra peut-être un jour s'interroger. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC.*)

Mme Laurence Cohen. Bravo !

Mme Corinne Bouchoux. Puisque l'on m'a assuré que tout ce travail n'existait plus, que les archives avaient disparu, je vais fonder mon propos sur ce qui existe encore ! (*Mme Françoise Laborde sourit.*)

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. Attention, madame Bouchoux, vous allez agacer M. Delattre...

Mme Corinne Bouchoux. L'association Sciences en marche a mené un réel travail d'investigation. Pour ceux qui le souhaitent, ses sources sont accessibles sur internet. Elle propose une photographie tout à fait précieuse, impartiale et claire de ce qu'est le crédit d'impôt recherche. Elle indique où il va, quelle est sa progression, et mentionne des marges d'améliorations possibles.

Le CIR a été analysé par les précédents intervenants comme un « dopant », un facteur d'innovation, par d'autres comme une source d'attractivité, un moyen, comme j'ai pu l'entendre dans nos couloirs, de rester « sexy » dans l'économie mondiale.

Mes chers collègues, il faut être honnête : personne ici ne souhaitait voir ce rapport adopté. Deux petites familles politiques mises à part, il existait un accord pour employer tous les moyens de forme ou de fond, notamment des rebondissements télévisuels, permettant de torpiller ce rapport ! (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC.*)

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. Absolument !

M. Daniel Raoul. C'est faux !

Mme Corinne Bouchoux. À cet égard, nous avons bel et bien disposé d'une présidence brillante et réussie. Le but n'a pas été atteint pour ce qui concerne le CIR. En revanche, il l'a été concernant la suppression du rapport...

En examinant ce sujet d'un peu plus près, que peut-on dire de ce crédit d'impôt de 5,5 milliards d'euros ?

Bien entendu, le CIR n'est pas réservé aux sociétés du CAC 40. Toutefois, certains l'ont signalé : en proportion, il profite largement aux grands groupes.

En outre, il a été montré que, dans certains domaines, ce dispositif était un moyen d'attirer en France des entreprises internationales, qui y voit, elles le disent elles-mêmes, un facteur d'attractivité de notre territoire. Mais est-ce le sens d'un crédit d'impôt consacré à la recherche ? C'est la question que l'on peut se poser.

C'est un fait, il faut rendre notre territoire attractif. Cela étant, faut-il procéder par ce biais ?

Ensuite, si l'on examine dans le détail la question de l'emploi, on peut se montrer un peu plus critique. Par exemple, en 2011, seuls 12 % des chercheurs en entreprise étaient titulaires d'un doctorat, contre 55 % qui étaient diplômés d'une école d'ingénieur ou d'une grande école.

La situation des docteurs en entreprise s'est-elle améliorée grâce au CIR ? Pas du tout, malheureusement. Le doctorat, titre universitaire le plus élevé reconnu à l'échelle internationale, reste peu attractif en France. Or, dans ce domaine, le crédit d'impôt recherche s'est révélé relativement inopérant.

De plus, le CIR devrait – c'est l'un de ses buts – favoriser la promotion de la recherche et développement dans le secteur privé. Sur ce front, le bilan est-il si positif que ce qui a été dit ? À l'instar du comité pour la stratégie nationale de l'enseignement supérieur,...

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. Et de la Cour des comptes !

Mme Corinne Bouchoux. ... qui, sur ce sujet, a remis un rapport extrêmement intéressant, nous estimons qu'il faut absolument renverser la tendance actuelle : il faut garantir

davantage l'embauche de véritables docteurs, la création de véritables emplois scientifiques, en lieu et place de simples requalifications.

Dans un certain nombre de domaines, comme dans le secteur bancaire, on habille ainsi en dispositions éligibles au crédit d'impôt recherche des mesures qui n'en relèvent pas, et nous le savons tous !

M. Éric Bocquet. Très bien !

Mme Corinne Bouchoux. Par ailleurs, il faut reprendre le rapport de 2013 établi par la Cour des comptes.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. Voilà !

Mme Corinne Bouchoux. Cette instance le signalait déjà : « L'efficacité du CIR, au regard de son objectif principal d'augmentation de la dépense de R&D des entreprises est difficile à établir, et l'évolution de cette dépense n'est pas à ce jour en proportion de l'avantage fiscal accordé. » (*Marques d'approbation sur les travées du groupe CRC.*) Là est bien le problème !

Nous ne prétendons pas que le CIR ne sert à rien. Nous relevons simplement que, au regard des moyens mis en œuvre, le résultat est extrêmement modeste. Il doit donc être interrogé par le législateur que nous sommes.

Mes chers collègues, je vous invite également à consulter le rapport de l'association Sciences en marche, présenté le 6 avril 2015 à notre commission d'enquête, mais qui, je le répète, n'existe plus... Ce rapport a été publié sur le site de cette association. Il met clairement au jour non seulement l'effet de levier que permet le CIR dans les entreprises de moins de 500 salariés, mais également les causes mitigées dans les grandes sociétés et dans certains secteurs qui profitent plus que d'autres de ce dispositif.

Pour le dire autrement, le CIR favorise massivement la recherche duale, le nucléaire : autant de sujets dont on doit pouvoir débattre sereinement. Ce sont aussi ces constats qui ont gêné, dans les travaux de la commission d'enquête diligente.

À mon sens, il faut accepter d'avoir une vision prospective du CIR. Nous ne vous proposons pas sa suppression. Nous disons simplement qu'avec ce dispositif, tel qu'il existe actuellement, on marche sur la tête ! Dans un certain nombre de cas, cette niche permet des optimisations fiscales. Aussi, nous vous soumettons cette proposition : tournons-nous vers la transition écologique. Cela tombe bien, la COP 21 vient d'avoir lieu.

Monsieur le secrétaire d'État, nous souhaitons vivement que le CIR, puisqu'il existe, soit consacré massivement à la transition écologique, notamment pour faire évoluer notre tissu industriel : c'est là un enjeu capital. Nous souhaitons que la France dispose d'un crédit d'impôt recherche vertueux, permettant de modifier la société et non de stabiliser des rentes de situation.

Au surplus, il ne faudrait pas que l'on nous reproche un jour, au niveau européen, les problèmes posés par notre crédit d'impôt recherche, dont nous abusons allègrement. À plusieurs reprises, nous avons lancé l'alerte sur ce point.

Enfin, faut-il que nous ayons rompu des tabous pour que soient annihilés, en quelques minutes, quatre à six mois de recherches, des dizaines et peut-être des centaines d'heures d'auditions, de production de savoir intellectuel et intelligent ? Je m'en remets aux citoyens, aux journalistes et aux enseignants-chercheurs. Ils pourront poursuivre le travail que

nous avons amorcé! (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste et du groupe CRC. – Mme Françoise Laborde applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Michel Vaspert.

M. Michel Vaspert. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le bilan demandé par les membres du groupe CRC de l'efficacité du crédit d'impôt recherche, en sollicitant la réunion d'une commission d'enquête dont Mme Gonthier-Maurin a été le rapporteur, partait d'une bonne intention.

Bien entendu, il faut s'interroger sur l'efficacité des aides aux entreprises. Sur ce sujet, les rapports se suivent et se ressemblent. Ils dénoncent le nombre pléthorique de dispositifs non évalués et coûteux, que ce gouvernement a d'ailleurs très sensiblement augmenté depuis 2012.

En présentant ses vœux aux Français, le Président de la République a même annoncé de nouvelles aides publiques. Les aides publiques sont l'éternelle réponse à la crise économique que traverse notre pays, dont certains de nos voisins sont pourtant sortis. Ces aides ont un coût faramineux, et l'on se demande comment le budget peut encore le supporter!

Parallèlement, on oublie bien sûr que ce que veulent les entreprises françaises pour créer de la richesse et de l'emploi, c'est surtout moins de charges, moins de réglementations coûteuses et parfois inutiles, qui pèsent sur leur compétitivité.

La commission d'enquête dont les membres du groupe CRC avaient demandé la création a engagé ses travaux il y a près d'un an. Sa première audition a eu lieu à la fin du mois de janvier 2015. Au cours des semaines et des mois suivants, d'autres, très nombreuses, ont suivi.

Avec mes collègues membres de la commission d'enquête, et aux côtés de son président, Francis Delattre, j'ai ainsi pu vérifier l'utilité et l'efficacité du CIR.

Certains orateurs l'ont dit, le malaise perceptible dans cette commission d'enquête est venu, tout d'abord, de son intitulé: « commission d'enquête sur la réalité du détournement du crédit d'impôt recherche de son objet et de ses incidences sur la situation de l'emploi et de la recherche dans notre pays ».

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. Et alors? Où est le problème?

M. Michel Vaspert. Dépourvu de tout point d'interrogation, cet intitulé est une affirmation péremptoire et dogmatique!

Tant que certains resteront prisonniers de dogmes et tourneront le dos au pragmatisme, les décisions résultant de leur réflexion ne feront que nous éloigner des réalités du monde de l'économie vraie, régi par les échanges, la compétitivité et la performance.

M. Ladislav Poniatsowski. Bien!

M. Michel Vaspert. Évidemment, cela ne signifie pas que le Gouvernement et les services de l'État ne doivent pas contrôler et sanctionner les abus. C'est non seulement leur rôle, mais c'est leur devoir. Néanmoins, il ne faut pas remettre en cause ce dispositif.

Au fond, ce débat est utile, car il permet de dire clairement que le CIR est efficace. À ce titre, je regrette comme mes collègues que le rapport issu de nos travaux n'ait pu être diffusé: cette situation pourrait laisser entendre que nous

souhaitions enterrer ses conclusions. Or le fil des auditions a précisément permis d'établir tout l'intérêt de ce crédit d'impôt pour l'économie française. Si ce rapport n'est pas diffusable, il est permis d'en retenir ce que l'on voudra bien lui faire dire.

Début décembre 2015, le rapport de l'observatoire du CIR a été publié, pour la quatrième édition, par le comité de conseil ACIES. Il établit que cette dépense fiscale « joue un rôle capital pour la compétitivité des entreprises ». Il constate que le budget du CIR se stabilise, après avoir fortement augmenté entre 2008 et 2012. Pour 2016, la dépense prévue est de 5,5 milliards d'euros, soit un montant similaire à celui de 2013. De même, le nombre de bénéficiaires du CIR se stabilise autour de 21 000 entreprises.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. Les banques ne leur font pas crédit!

M. Michel Vaspert. Plusieurs de mes collègues l'ont précisé, notamment Francis Delattre: il ne s'agit pas uniquement de multinationales. Parmi elles, on dénombre certes de grandes entreprises, mais également des PME et des entreprises de taille intermédiaire, des ETI. (*Mme Brigitte Gonthier-Maurin s'exclame.*)

Plus de 33 500 chercheurs ont été recrutés par les entreprises françaises entre 2008 à 2013. En Allemagne, ils n'ont été, au cours de la même période, que 22 800. En France, les investissements étrangers en recherche et développement ont, en outre, été trois fois plus élevés qu'outre-Rhin. Ils ont suscité la création de près de 9 300 emplois à haute valeur ajoutée.

Le même rapport ajoute qu'en 2014 les rectifications faisant suite à un contrôle fiscal ont, pour la première fois, connu une baisse.

On le sait, juste après la réforme de 2008, le crédit d'impôt recherche a pu être source de contrôles fiscaux: les entreprises et l'administration fiscale ont mis du temps à maîtriser ce dispositif.

L'effet de levier est, lui aussi, de plus en plus accentué. Pour un euro de CIR investi par l'État en 2013, les entreprises dépensent 1,63 euro en recherche et développement, contre 1,50 euro en 2012.

Enfin, je note que le gouvernement socialiste a choisi de préserver ce dispositif.

Lors de son audition par la commission d'enquête le 7 mai 2015, M. Eckert a dit tout le bien qu'il pensait du CIR. Le Gouvernement a même décidé d'en augmenter les fonds, témoignant ainsi tout son intérêt pour ce dispositif.

La position du Gouvernement a été réaffirmée par M. le secrétaire d'État au budget en novembre 2015. En réponse à une question d'actualité, il a déclaré: « L'outil du crédit d'impôt recherche remplit son objectif. Il est d'avoir un effet de levier sur la dépense de recherche des entreprises. »

J'ai voulu, sans succès, faire auditionner par notre commission d'enquête les représentants de l'entreprise Roullier. Cette société vient de faire le choix d'installer le centre de recherche et développement de son groupe à Saint-Malo,...

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche. C'est une bonne chose!

M. Michel Vaspert. ... ville de 50 000 habitants et qui a le dos à la mer. Dans des locaux sécurisés et entièrement neufs, ce sont quatre-vingts chercheurs qui viennent d'être recrutés, s'ajoutant aux effectifs déjà présents.

Ce choix d'implantation ne s'est fait que parce que la France a mis en place le CIR, lequel permet de rendre plus compétitif le coût de la recherche dans notre pays par rapport à d'autres États. Sans le CIR, c'est vraisemblablement en Amérique du Sud que ce centre aurait été ouvert. Au demeurant, les constructeurs automobiles français sont dans la même situation.

En conclusion, soutenir la recherche privée est une nécessité, tout autant que soutenir la recherche publique. Il est absurde d'opposer l'une à l'autre,...

M. Michel Savin. Très bien !

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. Qui fait cela ?

M. Michel Vaspert. ... tant elles sont complémentaires et nécessaires à notre pays. Cela va sans dire, la recherche et le développement ne doivent pas être exclusivement publics ! (*Mme Brigitte Gonthier-Maurin s'exclame.*)

Mme Laurence Cohen. Ce n'est pas ce que nous avons dit !

M. Michel Vaspert. Dans le monde si concurrentiel qui est le nôtre, il est fondamental que nos entreprises innovent, et il est tout aussi fondamental qu'elles soient soutenues. Sur ce front, la France a une longueur d'avance.

Monsieur le secrétaire d'État, voilà pourquoi nous ne pouvons que soutenir le Gouvernement lorsque le dispositif du CIR est non seulement maintenu mais conforté ! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains. – M. Jean-Marc Gabouty applaudit également.*)

M. Michel Savin. Très bien !

M. le président. La parole est à Mme Dominique Gillot.

Mme Dominique Gillot. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, madame la rapporteur, mes chers collègues, je concentrerai mon intervention sur l'emploi scientifique.

En 2013, plus de 21 000 entreprises ont déclaré près de 20 milliards d'euros de dépenses en recherche et développement – soit une progression de 24 % depuis 2007 –, ce qui a entraîné l'inscription de 5,5 milliards d'euros de crédit d'impôt recherche au projet de loi de finances pour 2016.

La dépense publique se stabilise, mais l'effet de levier est en constante augmentation : pour 1 euro de CIR supplémentaire, il est passé de 1,15 euro en 2011 à 1,50 euro en 2012 pour atteindre 1,63 euro en 2013. Quant à l'intensité de la recherche et développement des entreprises, elle a atteint 1,46 % en 2014.

Un des freins à l'innovation souvent évoqué en France serait un trop faible recours des entreprises à la recherche publique et un taux d'intégration de docteurs trop bas dans leurs effectifs. La vocation du CIR est bien de favoriser la coopération entre recherche publique et recherche privée.

L'embauche de docteurs dans les entreprises, en évolution, tient aussi à la valorisation du diplôme : formation à la recherche et formation par la recherche, et contrats doctoraux équivalant à une première expérience professionnelle.

Les docteurs savent résoudre des problèmes complexes, inventer de nouvelles solutions, imaginer le futur, augmenter l'entropie des systèmes... Ils offrent une réelle capacité d'innovation pour la croissance et la compétitivité des entreprises.

Malgré cela, la reconnaissance et l'adéquation du diplôme de docteur, hors la recherche académique, reste un vrai sujet, et les études montrent qu'il y a peu de perméabilité entre les milieux.

Les jeunes docteurs français affichent encore une nette préférence pour la recherche académique ou publique et les entreprises continuent à recruter principalement des ingénieurs, même pour réaliser leurs travaux de recherche. Des titulaires du doctorat sont employés à 50 % dans la recherche publique et à 25 % dans la recherche privée, alors même que la stratégie de Lisbonne, à laquelle la France adhère, vise un partage « un tiers pour le public, deux tiers pour le privé ».

Dans un contexte de globalisation, où la concurrence internationale est vive, le CIR est très apprécié.

En Europe, eu égard au coût du chercheur, grâce au CIR, la France se compare favorablement à l'Italie, au Royaume-Uni, à la Belgique, à l'Allemagne, à la Suède, et la recherche reste plus coûteuse en Amérique du Nord qu'en France, où la progression de l'effectif des chercheurs en entreprise se maintient à un rythme fort.

Depuis 2008, malgré un environnement économique marqué par la crise, la progression, avec 33 000 chercheurs supplémentaires, est la plus forte d'Europe, devant l'Allemagne, qui n'affiche que 22 815 chercheurs supplémentaires recrutés. C'est la meilleure progression mondiale, avec celle de la Chine, de la Corée du Sud et des États-Unis.

Le CIR profite majoritairement aux entreprises manufacturières, même si la progression des services reflète l'évolution structurelle de l'économie.

L'ingénierie, le conseil, l'assistance numérique et informatique, le management, la gestion des ressources humaines servent de plus en plus la performance économique de l'industrie et justifient le recours à l'interdisciplinarité des chercheurs.

La loi de juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, dite loi ESR, a fait droit à un certain nombre d'attentes de la communauté universitaire, notamment en ce qui concerne le doctorat.

Le processus d'accès à un emploi stable, plus lent pour les docteurs que pour les titulaires d'un diplôme de master, fonde les revendications des représentants de jeunes chercheurs, ce qui a conduit à préciser la reconnaissance du doctorat dans la haute fonction publique et l'engagement d'un dialogue avec le patronat pour son inscription dans les grilles de compétences et de salaires.

Le CIR contribue à renforcer les relations entre les entreprises et la recherche publique, sans que se perpétuent les effets d'aubaines dénoncés. Depuis 2013, le nombre de rectifications après contrôle, notamment fiscal, a diminué significativement grâce à une meilleure éligibilité scientifique des entreprises et à un meilleur dialogue entre les experts mandatés.

Cependant, en nombre absolu, les PME ne sont pas encore suffisamment bénéficiaires du dispositif. À cet égard, il me semble que le recrutement d'un chercheur partagé par deux *start-up* constituerait un progrès pour celles-ci. Le fléchage d'incitation au CIR vers les filières porteuses, telles que l'écologie ou l'économie verte, stimulerait ces domaines et ouvrirait des débouchés vertueux.

Monsieur le secrétaire d'État, vous avez envisagé plusieurs éléments pour faciliter l'insertion des docteurs dans la fonction publique : concours d'agrégation réservé, place dans les recrutements de la fonction publique ou encore adaptation des modalités d'accès à l'ENA.

L'article 79 de la loi ESR prévoit la transmission annuelle au Parlement d'un rapport sur l'accessibilité des titulaires de doctorat aux emplois de catégorie A relevant du statut général de la fonction publique. La représentation nationale est dans l'attente de ce rapport.

Concernant l'emploi dans le secteur privé, Geneviève Fioraso avait lancé une mission sur la reconnaissance professionnelle du doctorat qui devait présenter le déploiement des dispositifs législatifs en mesures concrètes et préparer les négociations relatives aux conventions collectives. Le rapport n'a pas été rendu public.

Peut-on, monsieur le secrétaire d'État, être éclairé sur l'avancée des négociations avec les branches professionnelles ?

Un autre chantier pour l'insertion professionnelle des docteurs dans le privé repose sur une réforme programmée du diplôme de troisième cycle. En effet, si le nombre d'élèves ingénieurs augmente fortement, le nombre de doctorants ne croît lui que par l'augmentation des doctorants étrangers, qui constituent toujours 42 % du vivier. Ces évolutions du doctorat garantiraient aux postulants une formation de très haut niveau et une meilleure reconnaissance de leur diplôme, reposant sur des critères opérationnels efficaces, remèdes à l'inemployabilité.

En conséquence et en application de la loi ESR, la révision des textes réglementaires relatifs à la formation doctorale s'impose.

Cette réforme d'un texte régissant le plus haut diplôme de l'Université nécessite à l'évidence un temps de concertation ! Où en est donc le calendrier de cette concertation qui doit stimuler l'employabilité des docteurs, en popularisant les acquis de la formation doctorale auprès des employeurs en termes de compétences transférables ?

Revaloriser le doctorat, faciliter l'accès des docteurs à la fonction publique, favoriser leur insertion professionnelle dans le secteur privé par une meilleure appréciation et des dispositifs fiscaux comme ceux dont nous débattons sont des solutions qui doivent ouvrir les débouchés aux titulaires de ce diplôme de troisième cycle et encourager les PME à recourir à eux.

Les investisseurs étrangers sont de plus en plus nombreux à choisir la France, comme en témoigne la forte augmentation du nombre des implantations de centres de recherche et développement – 72 en 2014 contre 21 en 2008 – réalisées grâce à des investissements étrangers. Ce résultat est la conséquence du talent de nos chercheurs et de nos universités ainsi que du partenariat entre la recherche publique et la recherche privée, stimulé notamment par le CIR, et des dispositifs fiscaux qui font que la France est très compétitive par rapport à certains pays émergents, comme Singapour, et réduit même son écart avec la Chine.

En conclusion, le CIR a certes pu faire l'objet de critiques justifiées, être suspecté de créer des effets d'aubaine et sembler manquer d'une efficacité probante, mais, au vu des observations de l'année 2015 comme des orientations de votre ministère et de l'attention soutenue du ministère de l'économie, notamment à travers la future loi #noé – pour autant que le volet « soutien à l'emploi scientifique » reste

une vraie priorité dont les entreprises puissent mesurer l'intérêt –, l'année 2016 et les suivantes devraient permettre d'enregistrer les dividendes, sur les plans tant économique que scientifique et académique, d'un dispositif qui est parmi les plus incitatifs pour la recherche et l'innovation française, et qui nous est fortement jalouxé. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain. – M. Joseph Castelli applaudit également.*)

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

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je me réjouis de ce débat sur les incidences du crédit d'impôt recherche sur l'emploi et la recherche dans notre pays.

Vous connaissez la position du Gouvernement à l'égard du CIR : il entend le stabiliser, mais la stabilité n'interdit pas, bien au contraire, que l'on s'interroge, que l'on analyse, que l'on évalue l'impact d'un dispositif budgétaire aussi important. Stabiliser celui-ci ne revient pas à dire « Circulez, il n'y a rien à voir » ; c'est prendre le temps de mesurer les impacts microéconomiques et d'en débattre, notamment au Parlement, dont il est bien naturel et dans ses prérogatives qu'il s'intéresse à une dépense fiscale de cette importance.

Afin que nous partagions le diagnostic, je voudrais reprendre plusieurs des éléments qui ont été évoqués et, en m'appuyant sur les nombreux rapports parlementaires et études publiés récemment, identifier quelques-unes des problématiques de moyen terme relatives au CIR.

La plupart d'entre vous l'ont souligné, mesdames, messieurs les sénateurs, la recherche repose sur deux piliers, la recherche publique et celle des entreprises.

Notre pays, vous l'avez dit, se singularise par une répartition des dépenses de recherche dans laquelle la recherche publique a une part plus importante que dans la moyenne des pays de l'OCDE et, corrélativement, la recherche privée une part moins importante. Alors que nos dépenses de recherche atteignaient au total 2,28 % du produit intérieur brut en 2014, les dépenses de recherche publique représentaient 0,8 % de la richesse nationale, celles de recherche privée 1,48 %, contre plus de 2 % du produit intérieur brut en Allemagne, alors que les dépenses publiques y sont sensiblement comparables aux nôtres.

C'est une préoccupation. Des éléments d'analyse nous ont d'ailleurs été fournis dans ce débat, notamment dans la très fine intervention de Michel Berson. Il y a là une problématique très importante pour la structure économique et de l'industrie de notre pays.

Ce problème n'est pas nouveau. Je rappelle ainsi que c'est le gouvernement de Pierre Mauroy qui a créé le crédit d'impôt recherche en 1983 afin que les entreprises s'engagent davantage dans des activités de recherche et développement. À cette époque, les entreprises françaises consacraient 0,83 % du produit intérieur brut à la recherche et développement quand les entreprises allemandes dépensaient 1,43 %, les entreprises américaines 1,24 %, les entreprises japonaises 1,62 %.

Aujourd'hui, donc plus de trente années plus tard, le niveau des dépenses de recherche privées a, heureusement, progressé en France, mais il a progressé partout ailleurs, de sorte que l'écart demeure entre la France et ses principaux

partenaires, écart qui s'explique probablement, en effet, par une structure économique et de l'industrie différente de celles des pays que j'ai cités.

Le CIR est devenu le dispositif le plus important dont dispose l'État pour inciter les entreprises à accroître leur effort de recherche et développement. Il a subi plusieurs modifications importantes au cours de son histoire, la principale étant la réforme de 2008, qui a largement ouvert le dispositif, ce qui a conduit de nombreuses entreprises à déclarer des dépenses éligibles au CIR.

C'est, je l'ai dit, sur la base des nombreuses analyses et rapports parlementaires dont il a fait l'objet que je veux m'appuyer pour donner des éléments factuels qui nous permettent au moins de partager un diagnostic commun avant que, bien naturellement, les points de vue s'expriment.

Le montant de la créance était de 5,707 milliards d'euros en 2014, sur les dépenses 2013, en prenant en compte la nouveauté que fut le crédit d'impôt innovation, pour un montant de 74 millions d'euros. En déduisant ce nouveau dispositif, le CIR a atteint – je crois que nous sommes d'accord sur les chiffres – un montant de 5,567 milliards d'euros en 2014 contre 5,609 milliards d'euros en 2013.

Après avoir connu une croissance importante à partir de 2008, le dispositif semble donc être entré dans une phase de maturité et il ne progresse plus en montant.

Qui sont les bénéficiaires du CIR ? Son impact doit en effet aussi être analysé en fonction de la nature des entreprises bénéficiaires et de leur taille. On a dit trop souvent que seules les grandes entreprises étaient bénéficiaires du CIR. De fait, la réalité est bien plus nuancée.

On constate ainsi que des entreprises de toutes tailles, y compris les plus petites, bénéficient du CIR. Par exemple, plus de 6 000 entreprises de moins de dix salariés bénéficient du CIR, avec une créance moyenne de 50 000 euros.

Les entreprises de moins de 250 salariés représentent 31 % des dépenses fiscales au titre du CIR, alors qu'elles n'effectuent que 28,7 % des dépenses de recherche privée. De l'autre côté du spectre, les grandes entreprises de plus de 5 000 salariés réalisent 39,5 % des dépenses de recherche privée et reçoivent 34,5 % du CIR. Cette différence s'explique notamment par le taux réduit de CIR au-delà du seuil de 100 millions d'euros.

Le CIR concerne donc bien les plus grandes entreprises, mais il exerce aussi un effet redistributif en direction des plus petites entreprises, qui bénéficient d'une part du CIR plus importante que celle de leur contribution aux dépenses de recherche.

Parmi les secteurs d'activité, l'industrie collecte 61 % de la créance, soit presque les deux tiers, contre 36 % pour les services, dont la majorité profite aux services informatiques, d'architecture et d'ingénierie.

Il est frappant que les dépenses de recherche et développement aient continué à augmenter dans notre pays, alors même que le poids du secteur industriel, qui en concentre la majorité, a fortement baissé entre 2002 et 2012, passant de 16,8 % à 12,5 % du PIB. On peut y voir là l'effet très puissant du crédit d'impôt recherche, qui s'ajoute à d'autres facteurs, comme la montée en gamme de la production.

L'impact du crédit d'impôt recherche se mesure, enfin, au travers du nombre des investisseurs étrangers, qui ont implanté des centres de recherche et développement en France. Le nombre de ces centres a augmenté, passant de quarante-cinq en 2012 à soixante-douze en 2014. Vous avez tous à l'esprit, mesdames, messieurs les sénateurs, les noms d'investisseurs étrangers de renom qui ont choisi la France comme plateforme européenne de recherche et développement, notamment en raison de ce dispositif très attractif.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. Notamment, mais pas exclusivement !

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État. On entend dire parfois que l'augmentation du crédit d'impôt recherche serait incontrôlée. Cela ne correspond pas à la réalité observée.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. Ah bon ?

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État. Le Président de la République a choisi de garantir la stabilité fiscale, afin de permettre aux entreprises d'avoir une prévisibilité de leur cadre fiscal. C'est d'autant plus important quand on parle de recherche et développement, car cette activité nécessite une planification dans la durée.

Dans un contexte de forte crise, les éléments dont nous disposons montrent que les dépenses en matière de recherche et développement privée ont légèrement augmenté depuis 2010. Pour le dire autrement, le crédit d'impôt recherche a, à l'évidence, produit un effet de stabilisation, y compris contracyclique, des dépenses de recherche dans notre pays. Et nous devons tous nous en réjouir ! Ce dispositif a ainsi contribué à soutenir l'embauche de docteurs dans le secteur privé, alors même que notre pays compte 33 000 chercheurs supplémentaires depuis 2008, ainsi que le rappelait Mme Laborde.

Il convient pourtant d'évaluer avec sérieux, et surtout avec transparence, l'impact du crédit d'impôt recherche.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. Nous ne demandons pas autre chose !

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État. Nous n'avons rien à craindre de la transparence. Nous souhaitons, au contraire, l'encourager.

La stabilité du dispositif nous permet de bénéficier du temps nécessaire pour établir une évaluation sérieuse.

Sous l'autorité de Geneviève Fioraso, le ministère a ainsi lancé des travaux très précis en ce sens, que je poursuis : il commande des études à des chercheurs extérieurs ; il lance des enquêtes précises auprès des entreprises ; il entreprend lui-même des analyses statistiques et il présente des synthèses des résultats obtenus.

Depuis plusieurs années, le ministère a également encouragé les travaux de recherche sur ce dispositif, en mettant à la disposition des chercheurs les données de la base relative au crédit d'impôt recherche. Plusieurs équipes de recherche travaillent actuellement sur ces données.

Cette démarche s'effectue dans le cadre de la procédure générale concernant les données d'enquêtes et les données fiscales, qui prévoit un accord de la commission du secret statistique et l'utilisation du centre d'accès sécurisé aux données, le CASD, par les chercheurs.

Plusieurs équipes ont déjà présenté, y compris récemment, des demandes dans ce cadre. Je tiens à m'en porter garant, je soutiens ces demandes, comme je l'ai déjà fait auprès d'associations qui réclamaient une plus grande transparence sur le

crédit d'impôt recherche. Ces demandes, qui sont absolument légitimes, devront naturellement donner lieu à un traitement respectueux des protocoles de recherche scientifique.

Deux rapports d'évaluation ont été publiés au cours de ces deux dernières années. Le rapport intitulé *Développement et impact du crédit d'impôt recherche: 1983-2011*, publié en 2014, a fait le point sur l'ensemble des résultats des études menées depuis les années 2005-2006. Les études d'impact du crédit d'impôt recherche se sont d'abord concentrées sur son objet principal: l'augmentation des dépenses de recherche et développement des entreprises. Même si elles mettent en œuvre différentes méthodes, elles convergent toutes pour attribuer à ce dispositif un effet d'addition sur les dépenses de recherche et développement des entreprises: 1 euro de crédit d'impôt recherche entraîne 1,1 euro de dépenses de recherche et développement supplémentaires, un chiffre sur lequel tout le monde s'accorde désormais.

Le dernier rapport confié à deux chercheurs qui vient d'être publié porte sur l'évaluation de l'impact spécifique du dispositif « jeunes docteurs ». Le crédit d'impôt recherche comporte en effet une disposition particulièrement favorable à l'embauche de ces derniers dans des fonctions de recherche et développement pour un premier contrat à durée indéterminée, le « dispositif jeunes docteurs ».

Cette mesure, qui n'est pas suffisamment connue, permet à une entreprise qui embauche un docteur pour son premier CDI dans une activité de recherche et développement peut bénéficier pendant vingt-quatre mois d'un crédit d'impôt égal à 60 % de son coût salarial. À cela s'ajoute un forfait de 60 % du coût salarial au titre des frais de fonctionnement. Dans ces deux dimensions, le montant du crédit d'impôt recherche est ainsi très supérieur à celui qui s'attache aux autres dépenses éligibles.

Cette étude relève l'effet positif de cette surbonification, qui reste pourtant insuffisant au regard des effectifs de docteurs formés dans notre pays. L'explication réside peut-être dans l'image que notre recherche privée se fait des jeunes docteurs, qui me semble datée et erronée.

Toutes les études en attestent, les jeunes docteurs apportent aux entreprises des ressources précieuses tant en matière de méthodologie que de connaissance de leur champ disciplinaire et des innovations dans ce secteur.

Nous avons ainsi affecté des moyens à l'organisation d'une mission qui, dans les semaines qui viennent, démarchera systématiquement les entreprises pour les convaincre de l'intérêt qu'elles trouveraient à faire porter l'effort sur l'embauche de docteurs, notamment, de jeunes docteurs.

Après s'être interrogé sur l'impact du crédit d'impôt recherche sur l'activité de recherche et développement des entreprises, il paraît nécessaire de mieux comprendre l'incidence, pour les établissements publics de recherche, des différents dispositifs mis en place pour développer la recherche privée.

Le crédit d'impôt recherche comporte une disposition – elle est également insuffisamment connue – favorable aux travaux de recherche et développement que les entreprises externalisent auprès des institutions publiques de recherche.

Tous les travaux de recherche et développement externalisés sont éligibles au crédit d'impôt recherche. Ceux qui s'adressent à des institutions publiques, comme les laboratoires universitaires, bénéficient d'un taux d'aide double – 60 % contre 30 % – et d'un plafond de dépenses supérieur.

En 2013, près de 3 000 entreprises ont déclaré 550 millions d'euros de recherche contractuelle avec des institutions publiques dans le cadre du crédit d'impôt recherche. La créance correspondante s'est élevée à 274 millions d'euros.

Au vu de la qualité de la production scientifique de nos universités, de nos organismes et de nos laboratoires de recherche publique comme des besoins d'innovation de nos entreprises, notamment des petites et moyennes entreprises, il est souhaitable que ces dernières fassent plus massivement appel à ce dispositif bonifié de recherche en partenariat avec les laboratoires universitaires qu'elles ne le font aujourd'hui.

En conclusion, voici les pistes que l'on peut dès maintenant explorer et qui sont compatibles avec l'orientation gouvernementale: transparence sur les données – je m'y suis engagé, j'y veille, et c'est normal! –; promotion du dispositif d'embauche des jeunes docteurs; et promotion de la bonification pour ce qui concerne la recherche partenariale avec les universités, les laboratoires et les organismes publics.

Des améliorations du crédit d'impôt recherche sont à portée de main, à condition que nous nous mobilisions tous pour mieux faire connaître l'importance de cet outil et les conditions dans lesquelles il peut contribuer à développer l'emploi scientifique et à bonifier notre recherche. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain et du groupe écologiste.*)

M. le président. Mes chers collègues, nous en avons terminé avec le débat sur le thème: « Les incidences du crédit d'impôt recherche sur la situation de l'emploi et de la recherche dans notre pays. »

16

NOMINATION D'UN MEMBRE D'UNE DÉLÉGATION SÉNATORIALE

M. le président. Je rappelle au Sénat que le groupe Les Républicains a présenté une candidature pour la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Le délai prévu par l'article 8 du règlement est expiré.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, je déclare cette candidature ratifiée et je proclame M. Didier Mandelli, membre de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, en remplacement de Mme Marie-Annick Duchêne, démissionnaire.

Mes chers collègues, avant d'aborder le point suivant de l'ordre du jour, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à seize heures dix, est reprise à seize heures vingt.*)

M. le président. La séance est reprise.

17

CANDIDATURE À UNE COMMISSION

M. le président. J'informe le Sénat que le groupe Les Républicains a fait connaître à la présidence le nom du candidat qu'il propose pour siéger à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, en remplacement de Mme Natacha Bouchart, démissionnaire de son mandat de sénateur.

Cette candidature a été publiée et la nomination aura lieu conformément à l'article 8 du règlement.

18

ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE POUR L'EXAMEN D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. En application de l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée pour l'examen de la proposition de loi pour l'économie bleue, déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 8 juillet 2015.

19

DÉBAT SUR LE THÈME « LA FORÊT FRANÇAISE EN QUESTIONS »

M. le président. L'ordre du jour appelle le débat sur le thème : « La forêt française en questions », organisé à la demande du groupe Les Républicains.

La parole est à M. Philippe Leroy, orateur du groupe auteur de la demande.

M. Philippe Leroy, au nom du groupe Les Républicains. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le débat sur la forêt est un peu un débat annuel pour relancer l'idée forestière au sein du Parlement et rappeler au ministre tous les engagements qu'il a pris. Il fait également suite aux travaux du groupe d'études sénatorial Forêt et filière bois. Il répond, enfin, aux inquiétudes qui s'expriment actuellement dans les journaux.

Mon intervention s'articulera autour de trois séries de questions.

La première série est liée à la gestion des forêts. Toutes les forêts françaises sont gérées suivant le principe de la plurifonctionnalité : fonctionnalité de production – la récolte –, fonctionnalité écologique, du fait du rôle très diversifié de la forêt sur la protection de la nature, et fonctionnalité sociale.

Je ne parlerai pas aujourd'hui de la forêt guyanaise ou des forêts des départements et des régions d'outre-mer, dont on ignore trop souvent l'intérêt. La forêt de Guyane, notamment, pourrait être un porte-drapeau des scientifiques français en matière de sciences naturelles et de foresterie, puisque nous sommes très expérimentés dans le domaine

de la forêt équatoriale et tropicale. Or on n'en parle jamais ! Un débat sur ce sujet avec nos amis outre-mer pourrait être organisé prochainement.

La forêt plurifonctionnelle rend quantité de services.

Première question : est-il normal, monsieur le ministre, – je sais que vous allez être d'accord avec moi ! – de ne pas valoriser financièrement les aménités des forêts ?

Nous connaissons quelques difficultés pour financer la forêt. Or les services de la forêt sont aujourd'hui autofinancés essentiellement par les récoltes de bois et non pas par tous les services qu'elles rendent. Est-ce normal, alors que la forêt française, il faut le souligner, se porte globalement bien ?

M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement. Globalement !

M. Philippe Leroy. On dit toujours qu'elle est en mauvais état. Mais non, elle se porte globalement bien !

Il y a certes des progrès à faire, mais elle représente une masse d'emplois importante, entre 400 000 et 500 000 emplois.

Les questions que je pose visent non pas à démobiler ou décrédibiliser l'action des forestiers, mais, au contraire, à l'améliorer, parce que nous partons d'une bonne base.

Deuxième question : le morcellement de la forêt privée est-il un problème dominant dans la gestion de la forêt française ?

Oui, parce que deux millions d'hectares sont émiettés entre des millions de propriétaires. Toutefois, l'essentiel de la forêt privée est aujourd'hui « sous contrôle » des plans de gestion et des organisations professionnelles ; elle est donc sur la voie d'un aménagement et d'une sylviculture rationnelle et nouvelle.

Le morcellement soulève pourtant des questions. Monsieur le ministre, portez-vous un intérêt aux recherches actuelles visant à regrouper les parcelles des tout petits propriétaires *via* des actions volontaires à partir d'internet ? Je sais que le ministère et des instances de la forêt privée mènent des réflexions à ce propos.

Troisième question : monsieur le ministre, êtes-vous inquiet à propos de la permanence de la gestion communale par l'Office national des forêts, l'ONF ? Vous avez brillamment trouvé quelques solutions en décembre dernier pour apaiser les inquiétudes des communes forestières, mais il s'agit, à mes yeux, de réponses provisoires. Le fond du problème n'est pas réglé.

J'en viens à la deuxième série de questions, qui sont liées à la nature même de nos forêts.

Contrairement à d'autres pays européens, notamment l'Allemagne, nous avons essentiellement des forêts de feuillus. Or les usages traditionnels du bois de feuillus disparaissent ou diminuent très fortement en Europe ; nous manquons de résineux en France, si bien que nous en importons.

Première question : les exportations de grumes et de bois de feuillus vers la Chine – on en parle dans les journaux ! – sont-elles une nécessité ou un danger ?

Pour ma part, j'aurais tendance à penser que, dans la mesure où nous produisons trop de bois de chêne, il n'y a pas lieu de s'interdire les exportations vers la Chine, à condi-

tion que l'approvisionnement de nos industriels européens et français soit bien organisé. Cela permet de soutenir les cours et de liquider des bois qui, sinon, dépériraient en forêt.

Deuxième question : le déficit de la filière bois dont on parle tant est-il une fatalité ?

Il faut l'affirmer franchement, nous ne réglerons pas le problème du déficit de la filière bois à court terme. La forêt ne se laisse pas manœuvrer en quelques années ! En effet, ce n'est pas en quelques années que nous adapterons mieux la forêt française aux besoins du marché ; c'est plutôt le marché qui doit s'adapter à la forêt. La forêt continuera à produire ce qu'elle produit pendant de longues années.

Pour redresser le solde extérieur de la filière bois, il est indispensable de prendre en compte cette longue durée, et donc de favoriser, dans la mesure du possible, la transformation des bois feuillus. En tout cas, le déficit actuel ne doit pas être sans cesse mis sur le dos des forestiers : il est pour partie structurel.

Bien sûr, nos industriels du bois feuillu, notamment dans l'ameublement, ne brillent pas par leurs performances à l'exportation, ni par leur créativité dans la conception de pièces modernes. En vérité, il leur faut accomplir des progrès considérables pour se mettre à la page ! Il en est de même, au demeurant, pour l'usage des bois feuillus dans le bâtiment. Mais je n'insisterai pas davantage sur ces sujets, car les orateurs qui vont me succéder à la tribune les aborderont certainement.

J'en termine par ma troisième série de questions.

La forêt française connaît une croissance biologique de l'ordre de 100 millions de mètres cubes par an, dont nous ne récoltons *grosso modo* que 60 millions. Peu importent les chiffres exacts ; on peut débattre des statistiques ! Toujours est-il que nous stockons environ 40 millions de mètres cubes de bois supplémentaires chaque année dans nos forêts. Cela est un bien pour le stockage du carbone, mais il n'en reste pas moins qu'une partie pourrait être mise en marché, ce qui nous permettrait probablement de développer nos systèmes industriels, tout en renouvelant la forêt.

Monsieur le ministre, je souhaite vous poser trois questions à ce propos.

On a l'impression que les différentes instances de l'État qui s'intéressent à la forêt ont parfois tendance, si j'ose dire, à faire feu de tout bois. (*Sourires.*) Ce n'est pas le ministère de l'agriculture qui est le plus en cause, mais les autres ! Il y a au moins quatre ministres qui ont des choses à dire sur la forêt. Pour ma part, je ne fais confiance qu'au ministre de l'agriculture !

M. Gérard César. C'est bien !

M. Stéphane Le Foll, ministre. Vous avez bien raison ! (*Sourires.*)

M. Philippe Leroy. Je le crois, monsieur le ministre !

Le fait est que, si l'on écoutait certains de vos collègues, ils nous brûleraient même des gros chênes, au nom des énergies renouvelables. Pensez-vous utile de rappeler à tous qu'on ne peut pas faire feu de tout bois et que la meilleure façon d'utiliser le bois est non pas de le brûler – même s'il est souhaitable, et même nécessaire, de brûler le bois fatal ! –, mais d'en assurer la transformation industrielle ?

Ensuite, faut-il espérer un mieux en ce qui concerne la transformation des bois feuillus ? Une question redoutable, en vérité !

Certes, j'ai déjà souligné que nos industriels devaient faire les efforts nécessaires. Mais comment les différents ministères qui s'intéressent à la question pourraient-ils encourager toutes les recherches susceptibles de développer la transformation du bois feuillu ?

Enfin, êtes-vous d'accord, monsieur le ministre, pour relancer à fond les politiques de reboisement ?

Car là est le problème : la France ne plante plus d'arbres. Si nous ne relançons pas une politique énergique de reboisement, si nous n'aidons pas les propriétaires publics, notamment les communes, comme les propriétaires privés à opérer un changement de sylviculture, c'est-à-dire un changement d'essences, qu'ils ne peuvent pas financer avec le seul produit de leurs récoltes, nous immobiliserons de nombreuses parcelles forestières qui, faute d'argent, ne pourront pas être modernisées ni mieux valorisées sur le plan économique ; sans compter que nous ne faciliterons pas l'adaptation de la forêt à d'éventuels changements climatiques graves pour elle.

Monsieur le ministre, ne pensez-vous pas qu'il faille faire du reboisement le phare de la politique écologique, forestière et économique de la forêt ?

M. Stéphane Le Foll, ministre. Si, bien sûr !

M. Philippe Leroy. C'est un thème national, qui vous aiderait à gagner la bienveillance de vos collègues des finances et d'autres ministères, qui entravent souvent le bon développement forestier ! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et de l'UDI-UC. – M. Gilbert Barbier applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Louis-Jean de Nicolaÿ, pour le groupe Les Républicains.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la forêt est un milieu naturel unique mêlant des enjeux à la fois économiques, environnementaux et sociaux.

Deux rapports du mois d'avril 2015 ont mis au jour les insuffisances actuelles de la filière : le rapport de la Cour des comptes a mis en exergue l'inefficacité de la gouvernance publique dans ce secteur ; quant au rapport d'information de nos collègues Alain Houpert et Yannick Botrel, il compare, en substance, le modèle économique actuel à celui d'un pays en développement !

Les différentes réflexions menées parallèlement par les acteurs de la filière soulignent que la forêt doit être efficacement gérée pour faire face à de multiples changements et risques.

À ce titre, la mise en place, notamment dans la Sarthe, un département que vous connaissez bien, monsieur le ministre, ...

M. Stéphane Le Foll, ministre. Un peu, oui ! (*Sourires.*)

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. ... de plateformes de commercialisation par les propriétaires en complément des coopératives et des experts forestiers va déjà dans le sens d'une meilleure mise en marché, et donc de la mobilisation de la valeur ajoutée et du renouvellement des forêts de toute taille ; je pense en particulier à la société Boisloco.

Trois axes prioritaires sont aujourd'hui envisagés : produire plus et mieux valoriser la ressource bois ; gérer durablement les forêts et mieux préserver la biodiversité ; adapter les forêts françaises et anticiper le changement climatique. À ces objectifs s'ajoute celui de gérer les risques.

Pour les atteindre, deux pistes me semblent intéressantes à étudier : l'évolution de la fiscalité, bien sûr, mais aussi l'anticipation d'un renouvellement de la forêt en tant que pompe à carbone.

Sans conteste, la fiscalité forestière actuelle n'est pas adaptée aux défis de la forêt française, qui devra faire face à d'importants investissements pour renouveler les peuplements, accroître la part des résineux par plantation et améliorer la voirie, mais aussi anticiper le changement climatique. Il importe donc de passer, dans la mesure du possible, d'une fiscalité favorable à l'acquisition et à la détention à une fiscalité favorable à la gestion et à l'investissement productif.

Les aménagements pourraient être les suivants.

Le dispositif de l'« amendement Monichon », avec l'exonération au bénéfice des seules forêts effectivement gérées, devrait être maintenu, tandis que, en ce qui concerne l'investissement en forêt en matière d'infrastructures et de reboisement de peuplements pauvres ou sinistrés, le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt pour les travaux forestiers, dit « DEFI travaux », pourrait être dé plafonné avec amortissement de la dépense sur, par exemple, dix ans. S'agissant de la restructuration foncière, la surface obtenue par acquisition d'autres parcelles dans le cadre du « DEFI acquisition » pourrait être dé plafonnée.

Quant à l'abattement prévu par la loi TEPA, la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, pour les contribuables à l'ISF, qui se monte à 50 % des investissements consentis par les souscripteurs au capital d'un groupement forestier ou d'une PME, il a eu un effet important sur les prix, entraînant un décalage de 15 % à 30 % entre la valeur technique des forêts, fondée sur le seul raisonnement économique, et leur valeur vénale. Cet écart risque d'ailleurs de se creuser avec le lancement des groupements forestiers d'investissements. Or la filière n'a pas besoin de cette bulle, et le marché forestier n'a pas l'ampleur nécessaire pour constituer le substrat de tels produits.

Dès lors, ne conviendrait-il pas d'envisager la limitation de ce dispositif aux seules augmentations de capital liées à la restructuration foncière ou à des investissements productifs, qu'il s'agisse de routes ou de reboisement des peuplements ?

Par ailleurs, il faut anticiper le renouvellement forestier pour maintenir le rôle de pompe à carbone de la forêt.

Dans cette perspective, et puisque, je le rappelle, les trois quarts de la forêt sont privés, il nous appartient de convaincre les propriétaires et les gestionnaires de la nécessité de prendre en compte dès maintenant le changement climatique et ses conséquences, notamment en pratiquant une sylviculture efficace et prévoyante qui intensifie le renouvellement forestier.

En amont, un engagement fort de l'État est indéniablement nécessaire pour impulser une véritable dynamique *via* des lignes directrices pragmatiques. À ce titre, je souligne qu'un soutien financier serait possible en prélevant 1 euro des certificats d'économies d'énergie, soit moins de 5 % des recettes de la taxe carbone prévues pour 2016.

Par ailleurs, le contrat de filière du Comité stratégique de la filière bois signé à la fin du mois de décembre 2014 et visant à « conduire une politique interministérielle avec des objectifs communs aux différentes directions des ministères concernant la filière forêt-bois » est une aubaine pour développer une réelle stratégie en ce sens.

Le programme national de la forêt et du bois prévu dans la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt pourrait définir, en étroite corrélation avec les programmes régionaux, les actions à mener pour augmenter la capacité technique de l'amont de la filière à mettre en production de façon réactive des semences et plants d'espèces nouvelles. À ce titre, des expérimentations pourraient être menées dans ce domaine dans une ou deux régions, par exemple.

L'élaboration des programmes régionaux serait également l'occasion d'actualiser l'adéquation entre essences et stations forestières, et ainsi de tendre vers une sylviculture plus dynamique et adaptative, en tenant compte bien évidemment des résultats des expérimentations, qui devront être mieux partagés.

Il s'agit d'introduire progressivement des essences ou des variétés adaptées aux changements constatés ou attendus, ainsi qu'aux différents milieux rencontrés, en vue d'accroître la résilience des forêts. La plantation d'espèces adaptées aux évolutions climatiques pourrait servir en priorité à la transformation de peuplements pauvres présentant un faible intérêt écologique, une faible activité de pompe à carbone par rapport aux potentialités de la station ou une vulnérabilité élevée.

Pour tendre efficacement vers cet objectif, ne serait-il pas intéressant, pour ce qui est de la forêt privée, d'agir par le truchement des plans simples de gestion en œuvrant pour un volet de valorisation environnementale ? La condition *sine qua non* serait de prêter une véritable attention au contenu de ces documents et d'assurer un suivi de leur application effective. De fait, l'absence actuelle d'un tel suivi prive l'État de rendre compte des progrès et des difficultés de la gestion forestière, en particulier dans ses dimensions économique et écologique.

L'objectif pour les dix prochaines années est de disposer de réponses éprouvées scientifiquement et d'en assurer la diffusion auprès des propriétaires, qui seront accompagnés dans le choix des espèces, des provenances et des sylvicultures et guidés par une fiscalité favorable à la gestion et au renouvellement de la forêt ! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et sur quelques travées de l'UDI-UC.*)

M. le président. La parole est à Mme Anne-Catherine Loisier, pour le groupe UDI-UC.

Mme Anne-Catherine Loisier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en mai dernier, nous débattons de la renégociation du contrat d'objectifs et de performance liant l'ONF, l'Office national des forêts, l'État et la Fédération nationale des communes forestières, la FNCOFOR. Le nouveau contrat a été signé le mois dernier, non sans hésitation du côté des communes forestières, qui s'interrogent encore sur l'esprit partenarial qui anime l'ONF.

En effet, alors même que ces communes s'étaient prononcées sur le contrat, l'ONF a modifié les données avant la signature. Et le voilà qui, ces derniers jours, revient de

nouveau sur le principe de libre administration des communes, en remettant en cause les choix d'ajournement de certaines coupes ou encore l'affouage !

Je rappelle que, sur ces deux sujets, les élus municipaux ont affirmé leur attachement à ce principe avec vigueur. Il serait temps que l'ONF s'engage dans des relations plus respectueuses avec les communes forestières, sous peine de briser la confiance et la volonté de réussir que la fédération nationale s'efforce de préserver au quotidien auprès des associations locales.

Le mois de décembre a aussi été marqué par la COP21, qui a reconnu, dans son accord final, le rôle crucial des puits de carbone forestiers et la place capitale des forêts dans la lutte contre le changement climatique. Cet accord souligne aussi l'importance d'allouer des ressources financières adéquates aux États membres, afin que ceux-ci mettent en œuvre des mesures incitatives en matière de gestion durable des forêts.

Aujourd'hui, chacun mesure bien l'enjeu que représente le patrimoine forestier exceptionnel de notre pays. Quatrième État le plus boisé d'Europe, la France présente une surface forestière qui équivaut à 31 % de son territoire métropolitain. La forêt est un poumon vert de par son rôle de captation et de stockage du carbone. La filière forêt-bois emploie près de 450 000 personnes, soit plus que le secteur automobile, et réalise un chiffre d'affaires correspondant à 3 % du PIB. Notre pays ne compte pas moins de cinq pôles de compétitivité liés à cette filière.

La forêt française est exceptionnelle, car multifonctionnelle : elle assure des missions d'intérêt économique, social et environnemental. On a parfois tendance à l'oublier : certains ne voient dans la forêt qu'une réserve ; d'autres, au contraire, qu'une source de matières premières. À ces derniers, qui évoquent une « belle endormie » qu'il faudrait réveiller, je leur conseille de chausser leurs bottes et de venir constater sur le terrain combien les forêts dites productives grouillent d'activités !

En vérité, il n'y a pas une forêt française, mais des forêts françaises aux réalités bien différentes : les grandes forêts productives de l'est, du centre et des Landes, les forêts de montagne, les forêts péri-urbaines, les forêts méditerranéennes. Il y a aussi différentes essences de feuillus ou de résineux, auxquelles correspondent des marchés spécifiques et distincts.

Cette forêt, dans sa diversité, s'est considérablement développée au cours de ces dernières décennies.

Aujourd'hui, la France est plus boisée qu'elle ne l'a jamais été. Elle représente l'une des principales ressources européennes en matière de bois, d'autant que son réseau routier a facilité l'accès aux grands massifs forestiers. L'exploitation s'est donc intensifiée et mondialisée, ce qui a créé des aléas de marchés, comme avec les exportations massives de grumes de feuillus ces derniers mois.

Paradoxalement, alors que cette ressource est de plus en plus mobilisée, il y a rarement eu aussi peu de soutiens publics, notamment depuis la suppression du Fonds forestier national en 2000. Il est vrai que les forestiers sont des gens plutôt discrets et peu revendicateurs...

On leur demande aujourd'hui de mobiliser plus avec moins de moyens. À quelques exceptions près, ce qui est facilement mobilisable est déjà mobilisé aujourd'hui, ou le sera prochainement. L'enjeu réel porte donc sur les bois plus difficiles d'accès, qui induiront des coûts supplémentaires.

Il faut également entendre l'inquiétude de certaines populations qui vivent dans des régions déjà très productrices et qui voient la pression s'intensifier. Car le risque est bien réel que l'on s'adresse demain à des régions déjà fortement sollicitées...

La plus grande vigilance est donc requise pour bien appréhender et répartir le nécessaire effort de mobilisation, tout en tenant compte des potentiels de production de chaque territoire. Car toutes les essences ne se produisent pas partout, au grand dam de certains industriels qui voudraient voir planter davantage de résineux.

Pour ces derniers, il y a un déséquilibre entre l'offre et la demande de bois français. Il est vrai que notre forêt française est majoritairement constituée de feuillus, à 60 %, contre 40 % de résineux.

Or les marchés de résineux constituent aujourd'hui deux tiers du bois commercialisé, la part atteignant 75 % pour ce qui concerne les grumes ; d'où les pressions actuelles importantes sur la ressource pour mobiliser davantage et replanter du résineux. Des améliorations sont évidemment souhaitables, mais il faut tempérer de telles demandes.

D'abord, les forestiers savent bien qu'un résineux ne pousse pas partout. Il faut un sol, une exposition ; bref, une station.

En outre, une monoculture intensive et des coupes rases tous les quarante ans, comme certains le souhaiteraient, cela épuise le sol, mais également les riverains et les populations attenantes.

Comme tout écosystème, la forêt a besoin de diversité végétale pour bien se développer et se régénérer. Au lieu de demander aux propriétaires de reconvertir systématiquement leurs peuplements de feuillus en résineux, ce qui prendrait au moins quarante ans, au lieu d'épuiser nos sols dans des monocultures intensives préjudiciables à l'environnement, proposons à nos industriels d'essayer de transformer davantage la matière première « feuillus », disponible immédiatement et à grande échelle, comme l'a évoqué notre collègue Philippe Leroy ! Je pense, notamment, à toutes les essences secondaires de feuillus, qui sont aujourd'hui sous-exploitées.

Bien entendu, cela impliquera de la recherche, de l'innovation pour transformer une matière première négligée aujourd'hui. Mais le paradoxe qui nous fait manquer de matière première bois quand nous disposons d'un stock colossal inutilisé sur notre territoire pourra-t-il tenir longtemps ?

Une chose est sûre : comme cela a été dit, il est absolument nécessaire d'investir en parallèle dans la transformation et le reboisement.

En 2013, le déficit commercial de la filière bois française s'élevait à près de 6 milliards d'euros. Il est dû aux deux tiers à l'absence d'une filière industrielle de l'ameublement et des papiers cartons forte et compétitive.

Notre balance commerciale dans cette filière n'est pas sans rappeler celle d'un pays en développement. Nous disposons de la matière première, mais la valeur ajoutée s'échappe vers les marchés étrangers, en raison de déséquilibres entre l'exportation de bois brut et l'importation de produits transformés.

Un autre point d'actualité me semble essentiel ; c'est celui de la filière bois-énergie. Cela nous renvoie au respect de la hiérarchie des usages. Derrière toute exploitation intensive forestière, il existe de réels risques d'épuisement des sols. Je

vous le rappelle, on ne fait pas d'amendement en forêt. Alors, gardons-nous de rentrer dans une production intensive de bois énergie à courte rotation ! Développons une approche d'optimisation des déchets bois, dans une logique d'approvisionnement de proximité !

Je rejoins à cet égard nos collègues Alain Houpert et Yannick Botrel, qui, dans leur rapport d'information, mettaient en garde contre la priorité accordée aujourd'hui au bois énergie, laquelle bénéficie de plus de 36 % des soutiens publics. L'exploitation forestière ne s'inscrit dans une démarche durable que si elle produit en priorité du bois d'œuvre ou du bois d'industrie. Le bois énergie ne doit être que la destination ultime.

En outre, le fléchage des aides ne doit pas s'effectuer au détriment des autres filières, notamment celle de la construction, qui constitue tout de même aujourd'hui le principal débouché en France pour le bois et est peu soutenue.

Il est temps de tirer les leçons de ce déficit commercial extérieur et de proposer des stratégies durables en matière de développement et de reboisement de notre forêt, ainsi qu'en matière d'exploitation et de transformation de ses bois.

En ce sens, et pour plus d'efficacité, la Cour des comptes préconise de créer une instance interministérielle unique de réflexion et de pilotage stratégique.

Pour conclure, j'aimerais évoquer le prochain projet de loi pour la reconquête de la biodiversité. Je m'étonne que les acteurs forestiers ne soient pas, ou soient très peu associés à la future agence française de la biodiversité, malgré le rôle environnemental stratégique reconnu à la forêt par la dernière COP21.

Quelle est la pertinence d'instituer une agence ayant vocation à fusionner les acteurs de la biodiversité en ignorant les forestiers ?

On en revient toujours à cette fâcheuse tendance à empiler de nouvelles structures qui s'additionnent aux précédentes, oubliant souvent nos bonnes volontés de simplification, de lutte contre l'inflation législative et l'empilement des normes. Espérons que cela renforcera vraiment l'efficacité ! (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et sur quelques travées du groupe Les Républicains. – M. Gilbert Barbier applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Michel Le Scouarnec, pour le groupe CRC.

M. Michel Le Scouarnec. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis maintenant plusieurs années, le constat reste le même : la France doit produire davantage de bois, la filière bois doit être développée et la forêt privée française est sous-exploitée depuis plus de vingt-cinq ans.

Ainsi, le rapport d'information présenté au mois d'avril 2015 par nos collègues Alain Houpert et Yannick Botrel, à la suite d'une enquête de la Cour des comptes, dresse un constat sans appel : « La politique forestière est sans stratégie, sans pilote, sans résultat. »

Nous partageons l'idée que la forêt et la filière bois sont de véritables atouts pour notre pays et nos territoires et que des changements doivent être opérés.

Toutefois, il serait bon de rappeler que ce constat est aussi le résultat des politiques menées depuis plusieurs années sans véritable cohérence.

Tout d'abord, il y a la réduction importante des effectifs de l'Office national des forêts, l'ONF, alors que ses agents jouent un rôle essentiel auprès de la myriade de petits propriétaires. Le personnel est soumis à une forte pression et à des conditions de travail détériorées, les éloignant de leurs missions principales. Ainsi, ils ne se reconnaissent plus dans les nouvelles priorités de l'ONF.

Nous pensons au contraire qu'il faut conforter cet office et rassurer ses agents, et non pas les pousser, comme le recommande la Cour des comptes, vers une logique de performance, dont les résultats économiques et humains sont simplement désastreux !

De même, il est nécessaire que la demande de productivité soit conforme à la réalité de la forêt française, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Ainsi, la filière bois souffre surtout de la logique mercantile portée par les réformes successives de la législation forestière.

La politique forestière doit reposer sur l'idée selon laquelle la forêt n'est pas, et ne doit pas être considérée comme un produit comme les autres. Or, dans les faits, la logique financière et commerciale prend aujourd'hui le pas sur le principe d'une gestion durable et soutenable.

Dernier exemple en date, dans le Morbihan, de nombreux acteurs ont dénoncé la vente de 145 hectares de forêt domaniale à des fins purement mercantiles.

Nous assistons à un phénomène de spéculation sur les terrains boisés. À cet égard, au mois de mai dernier, lors d'une séance de questions cibles thématiques ici même, Mme Carole Delga nous rejoignait sur le constat suivant : certaines dérives conduisent à faire de nos forêts des refuges fiscaux sans qu'aucun service économique, social ou environnemental soit rendu à la nation.

Le Gouvernement s'était engagé à contrôler l'effectivité de la gestion forestière eu égard aux réductions fiscales accordées aux propriétaires forestiers concernant les droits de mutation et l'ISF. Mme Delga confirmait que des bulles spéculatives sur la valeur des forêts avaient été constatées, en lien avec certains avantages fiscaux prévus dans la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

La forêt, bien que privée pour ce qui concerne 75 % de sa surface, représente également, et même surtout, un patrimoine commun qui ne peut être considéré sous le seul angle du régime fiscal. Elle est majoritairement constituée de feuillus. Or l'industrie du bois réclame actuellement de la matière résineuse pour accompagner l'essor des constructions en bois. Dès lors, il y a un véritable risque qu'une baisse systématique de l'âge d'exploitabilité des forêts soit mise en place, mais aussi qu'il soit porté atteinte à la biodiversité, avec une préférence systématique pour le résineux, plus rentable à court terme.

Il ne faut pas négliger la diversité des essences. Malheureusement, ce n'est absolument pas dans la logique de la législation actuelle, pas plus que cela ne figure dans les préconisations de nos collègues Yannick Botrel et Alain Houpert, qui souhaitent un accroissement de la part des résineux. Or nous connaissons tous les risques de la multiplication de ces essences pour la biodiversité, les effets indirects en termes d'acidification des sols ou de refroidissement. Il faut faire preuve de vigilance.

Ainsi, pour de nombreux professionnels, le remplacement des forêts feuillues et mélangées par des monocultures résineuses à courte rotation est contraire aux préconisations d'adaptation au changement climatique et défavorable à l'environnement. Les coupes rases qui les accompagnent dégradent et modifient brutalement et profondément la biodiversité forestière, déstockent massivement le carbone du sol, favorisent l'érosion et les inondations, appauvrissent les sols et polluent les nappes. Ce mode d'exploitation remet en cause le caractère multifonctionnel, d'autant que le reboisement est insuffisant.

Selon nous, pour une gestion forestière dynamique et respectueuse de la biodiversité, il faut développer les filières courtes et le commerce de proximité, à l'exemple des bourses au bois local.

C'est pourquoi il nous faut rechercher des débouchés diversifiés pour notre bois, comme le souligne par ailleurs le rapport d'information. En effet, l'énergie ne peut pas être le seul horizon de notre forêt.

À cet égard, les expériences de formation à la charpente et à la reconnaissance du bois pour assurer sa valorisation doivent se développer. Pour que la diversité des essences puisse répondre à une diversité des usages, il nous faut retrouver des savoir-faire perdus faute de formation adéquate. Si nous voulons une filière bois qui dépasse le stade de l'expérimentation de la construction de quelques écoquartiers en bois, commençons par la formation, du niveau V jusqu'à l'université, en passant par les lycées d'enseignement général ou professionnel !

Il faudrait par ailleurs privilégier le maintien ou la création de sites de transformation au sein des territoires forestiers. Cela entraînerait une réduction importante du transit des poids lourds et aurait un effet essentiel en termes de maintien de l'emploi et de maillage du territoire.

Je prends l'exemple des scieries mobiles – j'ai vu la machine chez mon fils, qui est menuisier –, qui se développent dans le Morbihan, par exemple dans le parc naturel régional d'Armorique.

M. Stéphane Le Foll, ministre. Il y en a aussi dans la Sarthe !

M. Michel Le Scouarnec. Elles permettent une valorisation au plus près et de faibles volumes souvent non exploités.

La forêt pourrait bien évidemment aussi recueillir les retombées financières de son immense réserve de carbone, sous forme de crédits carbone.

Il nous faudra aussi réfléchir à la mise en place d'un outil de regroupement forestier foncier efficace garantissant l'intérêt général. En ce sens, nous souhaitons non seulement élargir le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, les SAFER, aux parcelles boisées, mais aussi le conférer aux communes, afin de mettre un terme à une spéculation qui dépossède les acteurs locaux.

De même, nous pensons qu'il faut une politique de soutiens budgétaires cohérents et ambitieux, et non de « saupoudrage des soutiens publics, nombreux, diversifiés et peu cohérents », comme le relève la Cour des comptes.

Maintes fois proclamée, l'ambition française en faveur de la forêt se heurte à une réalité complexe et à des enjeux contradictoires. C'est pourquoi nous pensons qu'il faut une grande loi d'avenir pour la forêt, distincte de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, qui réunirait le plus

largement possible tous les acteurs concernés. C'est une demande constante de notre groupe. De même, il est nécessaire de dresser un bilan de l'incidence des législations passées en la matière, afin que la forêt aille mieux demain sans forcément faire feu de tout bois ! (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC et du groupe écologiste.*)

M. le président. La parole est à M. Yannick Botrel, pour le groupe socialiste et républicain.

M. Yannick Botrel. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'actualité forestière a été très dense en 2015. Je me réjouis que nous débutions l'année 2016 en gardant cette thématique à l'esprit. Je me suis assez bien retrouvé dans les propos de notre collègue Philippe Leroy tout à l'heure.

En effet, comme cela a été rappelé, je travaille depuis maintenant plusieurs années sur cette question stratégique à plusieurs titres. La forêt française est le croisement d'impératifs écologiques, d'une part, et d'enjeux économiques, d'autre part. Elle est également partagée entre les sphères d'activité publique et privée.

À bien des égards, elle est révélatrice de la complexité de l'action publique que nous connaissons aujourd'hui. Il n'y a pas de solution simple et évidente. Mais il s'agit pour nous, qui sommes en responsabilité politique, de créer les conditions d'une bonne administration et d'une réorientation de cette filière au bénéfice de nos territoires, mais aussi de ceux qui travaillent dans ce secteur et l'exploitent au quotidien de manière responsable.

Après la publication de deux rapports d'information parlementaires en 2015, dont celui que j'ai eu le plaisir de cosigner avec mon collègue Alain Houpert, après la COP21, qui a aussi rappelé l'importance de la forêt à l'échelle de notre planète, après le plan gouvernemental en faveur de l'agroforesterie française, puis la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, après le contrat de filière du Comité stratégique de la filière bois signé en décembre 2014, après la signature d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens entre l'État, l'ONF et les communes forestières, et dans le contexte d'une réorientation budgétaire significative engagée depuis 2012, il y a lieu d'exposer l'état de cette question et de nous interroger sur l'adéquation des politiques publiques menées aujourd'hui au regard des enjeux, notamment au vu des besoins et des usages de la ressource en bois, comme cela a été souligné.

En quelques minutes, il n'est pas possible de faire le tour d'un sujet aussi vaste. C'est pourquoi mon intervention se limitera à opérer une mise en perspective et à souligner deux sous-problématiques qui me paraissent importantes.

En préambule, je veux rappeler et saluer l'ambition du Gouvernement. Le programme « Forêt », pour reprendre la typologie de la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF, a pour triple objet de faire participer les produits de la forêt au développement d'une économie plus sobre en carbone, de permettre une gestion durable des forêts et de développer les emplois induits en renforçant la compétitivité de la filière bois exposée à la concurrence internationale.

La stratégie gouvernementale porte sur trois axes prioritaires que j'estime, personnellement, correctement définis et calibrés : mobiliser plus la ressource bois et mieux la valoriser ; gérer durablement les forêts ; adapter les forêts françaises et anticiper le changement climatique. Ce dernier enjeu a été rappelé par plusieurs orateurs avant moi.

Tout n'est certainement pas parfait, comme nous l'avons souligné dans notre rapport d'information. Pour autant, il nous faut mesurer les progrès réalisés en matière d'action publique en direction de la forêt et, bien entendu, nous en réjouir. Certains points peuvent être sans aucun doute améliorés.

Ainsi, je m'interroge, par exemple, sur la bonne fiscalité applicable aux propriétés forestières privées. Nous sommes tous d'accord quant à l'insuffisance de la mobilisation de la ressource, tant d'ailleurs dans la forêt publique que dans la forêt privée. Dès lors, dans quelle mesure et à quel niveau faut-il réorienter la fiscalité pour la rendre moins patrimoniale et plus incitative en matière d'investissements et d'exploitations ?

Je suis personnellement favorable à une remise en question de certaines niches fiscales, telles que les exonérations existant en matière d'ISF, sous réserve que ces mesures soient compensées par le renforcement d'outils incitatifs comme les dispositifs d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt, notamment en ce qui concerne le « DEFI travaux » et le « DEFI contrat », qui sont sans conteste les plus efficaces.

Dès lors, la question est de savoir où l'on pourrait placer le curseur de manière optimale pour inciter au mieux les propriétaires forestiers à gérer leurs biens.

À cet égard, j'aimerais connaître les intentions du Gouvernement : estime-t-il souhaitable d'aller plus loin en matière de fiscalité incitative et dans quelle mesure envisage-t-il de le faire ?

Je tiens à évoquer, en guise de conclusion, un autre point qui peut sembler de prime abord plus secondaire, mais dont il ne faut pas, j'en suis convaincu, sous-estimer l'importance. Il s'agit de la question sanitaire, qui intervient dans la mobilisation durable, cette fois, de la ressource, dans la mesure où elle conditionne et conditionnera la production et la commercialisation future de nos bois.

Plusieurs professionnels du secteur ont évoqué l'infestation du bois, notamment par des insectes tropicaux, qui tendrait à se propager.

Pour autant, je ne dispose pas d'éléments détaillés à ce stade, et je souhaiterais que vous nous indiquiez, monsieur le ministre, si vos services ont eu connaissance de tels éléments d'information. Si oui, quelle est l'ampleur du phénomène ? (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain. – M. Michel Le Scouarnec applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Joël Labbé, pour le groupe écologiste.

M. Joël Labbé. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, tout d'abord, permettez-moi présenter tous mes vœux à ceux d'entre vous que je n'aurais pas encore salués.

Notre collègue Philippe Leroy a évoqué la prise en compte des aménités apportées par les massifs forestiers. Je partage parfaitement son analyse, qui rejoint la proposition que j'ai déjà faite devant le Sénat de prendre en compte les aménités apportées en matière d'agriculture par l'agriculture biologique.

La forêt française est un atout considérable. Elle représente 16 millions d'hectares, soit 30 % de la superficie du territoire. Ce chiffre atteint 96 % de la superficie de la Guyane,

avec environ 8 millions d'hectares. C'est le plus grand massif forestier, ainsi que le seul grand massif tropical de l'Union européenne. Plus de 1 500 espèces d'arbres prospèrent dans la forêt guyanaise. Cette biodiversité, autant en termes de flore que de faune, qui compte parmi les plus riches au monde, doit être préservée et protégée.

Sans compter que la forêt guyanaise abrite six ethnies amérindiennes qui, vivant en symbiose avec le milieu naturel, contribuent à la préservation de la biodiversité et à la richesse de ce que l'on doit appeler la « biodiversité humaine ».

Ces populations sont aujourd'hui en danger ; je vous invite à ce sujet à consulter le rapport parlementaire de notre collègue Aline Archimbaud sur le suicide des jeunes amérindiens en Guyane française, une situation dramatique.

De nombreux enjeux sont directement liés à celui de la gestion forestière, qu'il s'agisse du bois d'œuvre ou du bois pour l'énergie, notamment pour le chauffage individuel ou collectif, de la préservation des sols et des espaces naturels, de la gestion des eaux pluviales, de l'érosion, du stockage du carbone atmosphérique, de la biodiversité ou encore de la chasse régulatrice.

Nous devons également penser aux enjeux de la production agricole avec le développement – heureux ! – de l'agroforesterie et le maintien du bocage, notamment autour des prairies permanentes.

Le changement climatique va apporter son lot de transformations. Les essences aujourd'hui adaptées à chaque territoire vont migrer – c'est drôle pour un arbre, mais c'est une réalité ! Avec ou sans l'intervention humaine, les paysages forestiers français, et principalement métropolitains, vont être profondément transformés. L'Institut national de la recherche agronomique, l'INRA, suit de près ces sujets. On envisage même la migration assistée. « La biodiversité s'est déjà adaptée à de grands changements climatiques par le passé. Mais cette fois, l'évolution est trop rapide, et les arbres risquent de dépérir avant d'avoir eu le temps de migrer. » Une question de rythme donc « quand on sait que les chênes ont mis près de 2 000 ans à traverser la France à l'ère postglaciaire », précise l'INRA.

Pour l'instant, certains forestiers commencent à anticiper ces changements, en privilégiant des espèces plus méridionales.

Les épisodes de sécheresse et le stress hydrique auquel beaucoup de massifs sont déjà confrontés vont s'accroître.

Les peuplements de Méditerranée et du Sud-Ouest s'étendront vers le Nord, tandis que ceux de l'Est et des montagnes s'amenuiseront.

Le changement climatique risque de provoquer l'émergence ou le déplacement de maladies, de champignons et d'insectes ravageurs. En témoigne la chenille processionnaire du pin, qui ne dépassait pas le Massif central et qui atteint, depuis quelques années, la région parisienne. La principale cause de ce phénomène est que les hivers sont de plus en plus doux.

Selon l'INRA, la conservation de la biodiversité des essences forestières offre des perspectives intéressantes pour la régulation des insectes ravageurs par le développement de leurs prédateurs naturels. Il va falloir réfléchir sérieusement à

nos forêts en termes évolutifs, dynamiques, et trouver la manière de les rendre résilientes aux assauts des modifications climatiques.

Je vous en ai déjà parlé lors du débat sur la proposition de loi relative à la protection des forêts contre l'incendie dans les départements sensibles présentée par le groupe du RDSE : il s'agit dans beaucoup de domaines forestiers de passer d'une monosylviculture à une futaie irrégulière jardinée. Cette méthode permet de varier les espèces, les âges, les tailles, et combine les zones d'éclaircie, de vieillissement et de sénescence. Cela permet de retrouver les xylophages, mais également leurs prédateurs, et l'ensemble de la faune et de la flore associée.

Cette biodiversité mélangée permet d'offrir plusieurs cartes au jeu des forestiers, pour peu que les espèces soient complémentaires : le chêne sessile aux racines profondes et le hêtre aux racines superficielles, par exemple.

Le changement climatique peut avoir des effets retors. Ainsi, selon l'INRA, « les arbres les plus performants en termes de croissance seraient les plus fragiles en cas de sécheresse », ce qui va à l'encontre de la préférence de la sylviculture pour les espèces les plus productives.

Je conclurai en citant un proverbe chinois, qui illustre bien notre situation : « Le meilleur moment pour planter un arbre, c'était il y a vingt ans. Le deuxième meilleur moment, c'est aujourd'hui. » (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste. – M. Michel Delebarre applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Gilbert Barbier, pour le groupe du RDSE.

M. Gilbert Barbier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le débat organisé aujourd'hui à la demande du groupe Les Républicains traduit bien le dilemme récurrent qui se pose à nous : alors que notre pays dispose de la quatrième surface forestière européenne, cette richesse est à l'origine, bon an mal an, de près de 10 % du déficit de notre balance commerciale.

Élu du Jura, je retrouve en condensé dans ce département les problèmes soulevés : une couverture forestière importante de près de 50 % du territoire départemental répartie à peu près à égalité entre forêts publiques, essentiellement communales, et forêts privées, avec un émiettement parcellaire ancestral, mais aussi des forêts domaniales, dont la deuxième forêt de feuillus de France, avec la forêt de Chaux.

De plus, cette région ayant fourni sous Colbert les mâts de la Royale est aussi le berceau de l'industrie du jouet en bois, aujourd'hui largement supplantée par le plastique.

Il est, pour moi, des moments insupportables : quand je vois, par exemple, sur nos petites routes jurassiennes des énormes camions chargés de grumes partir en direction de l'Italie ou vers les ports méditerranéens à destination du Moyen-Orient, voire de Chine.

La deuxième chose qui m'est difficilement supportable est d'apprendre des bâtisseurs utilisant le bois que l'origine de la matière première est soit autrichienne soit nordique, et qu'elle est exceptionnellement locale !

Les multiples rapports – le rapport d'information de nos collègues Alain Houpert et Yannick Botrel analyse d'une manière on ne peut plus claire l'enquête menée par la Cour des comptes – présentent des recommandations majeures à caractère organisationnel et économique.

Nous faisons tous les mêmes constats : d'abord, le morcellement d'une forêt détenue aux trois quarts par des propriétaires privés ne permettant pas une offre stable et significative ; ensuite, une production de bois largement dominée par les feuillus, qui ne correspond pas à la demande des marchés ; enfin, une accumulation des documents de gestion et de plans stratégiques, qui ne facilitent pas la compréhension de la politique publique et l'organisation de la filière forêt-bois.

Bien entendu, il ne s'agit pas de dire que rien n'a été fait jusqu'à présent pour pallier ces difficultés.

Je rappellerai tout d'abord que la filière bénéficie de 910 millions d'euros de soutiens publics annuels directs ou indirects. Mais sont-ils bien orientés ?

S'agissant des mesures les plus récentes, je pourrais citer la mise en place du Comité stratégique de la filière bois en 2013 destiné à encourager le développement de l'amont.

Le contrat de filière signé à la fin de l'année 2014 par quatre ministères et vingt-deux organisations professionnelles engage ainsi l'État et tous les acteurs dans une démarche stratégique de long terme. C'est naturellement une bonne chose.

Le problème de la sous-exploitation forestière est depuis longtemps un débat récurrent. Dès 1978, le rapport Méo-Bétolaud en pointait les inconvénients.

Le résultat, sur le plan économique, c'est un secteur globalement en difficulté, un véritable gâchis industriel : on est passé de 10 000 scieries en 1960 à moins de 2 000, et notre pays coupe moins de bois qu'il n'en pousse sur son territoire.

Certes, les forestiers se regroupent de plus en plus autour de stratégies locales pour mieux mutualiser les coupes et la commercialisation du bois. L'apport du Fonds forestier national est crucial pour encourager ces regroupements.

C'est aussi vers l'aval que les problèmes se posent. Pour ma part, la ressource « bois de chauffage » ne me paraît pas devoir être encouragée. Ainsi, dans ma région, des chaudières à bois de plus ou moins grande capacité, dont la mise en place a largement été aidée, ont été installées. Aujourd'hui, la concurrence est grande et la ressource naturelle – déchets de scierie, rémanents, coupes de taillis sous futaie – se tarit, ce qui nécessite d'aller chercher la matière première à 50 ou 100 kilomètres. Vous vous doutez bien que le bilan carbone n'est plus si glorieux !

Concernant l'aval et la transformation, les difficultés du secteur reposent pour l'essentiel sur les problèmes généraux du coût de la main-d'œuvre dans notre pays. Nos entreprises ne peuvent s'en sortir que sur des créneaux spécifiques, mais la créativité est peut-être insuffisante, comme certains de mes collègues l'ont souligné.

Aujourd'hui, il faut en tout cas accélérer les prises de décision, en tirant les enseignements des derniers rapports relatifs à la question forestière.

Je partage plusieurs des propositions du rapport d'information de nos collègues, notamment la nécessité de procéder à un rapprochement des interprofessions. Des démarches sont en cours et, là aussi, il serait souhaitable de favoriser le dialogue entre l'amont et l'aval.

S'agissant de la révision des soutiens publics, sans remettre ces aides en cause – je pense notamment à la fiscalité patrimoniale –, il serait sans doute souhaitable de mieux les conditionner, afin qu'elles passent d'une logique de guichet à une logique plus incitative.

Je dirai un mot sur l'ONF, qui a beaucoup évolué dans sa gestion : cet office interroge les observateurs de la forêt sur la pratique de la coupe rase, dont je ne sais si M. le ministre y est favorable, mais qui, si elle présente un intérêt pratique, perturbe inévitablement le biotope d'une manière souvent irréversible.

Quant à l'innovation, elle est essentielle, car on met souvent en avant le problème de la domination des feuillus dans les forêts françaises, une essence qui ne colle pas à la demande.

Puits de carbone, cadre de loisirs et de pratiques cynégétiques, et, bien sûr, acteur économique significatif, la forêt concentre de nombreux atouts qui nous invitent régulièrement à nous pencher sur son exceptionnel potentiel.

Je ne saurais oublier que cette forêt constitue pour nos communes une ressource financière indispensable à l'équilibre budgétaire, même s'il ne s'agit plus, comme par le passé, d'offrir une machine à laver à chaque foyer lors de la vente des bois.

Le bois est un matériau d'avenir. La France sait être créative quand elle s'en donne les moyens. Le pavillon français de l'exposition universelle de Milan, en bois du Jura, est l'illustration de l'excellence française. La formation des jeunes aux métiers du bois doit être développée et l'innovation encouragée.

Je prendrai encore un exemple de réussite jurassienne : le lycée du bois de Mouchard, seul en France à former au compagnonnage, envoie ses élèves à travers l'Europe et le monde pour transmettre le savoir français.

Il n'y a pas de fatalité. De surcroît, le potentiel est là, et il suffirait d'une ambition forte et d'une fédération des énergies, à la fois publiques et privées, pour faire de la France un acteur majeur du secteur bois. (*Applaudissements sur les travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Jackie Pierre, pour le groupe Les Républicains. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Jackie Pierre. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, notre débat d'aujourd'hui porte sur la forêt française. Je suis d'autant plus sensibilisé à cette question que je suis originaire d'un département forestier, celui des Vosges, qui, avec ses 280 000 hectares de forêt et un taux de boisement de 48 %, est le troisième département le plus boisé de France.

En 2014, selon les chiffres de l'Institut national de l'information géographique et forestière, la forêt en France métropolitaine couvre 16,5 millions d'hectares, soit 30 % de notre territoire. Elle représente l'occupation du sol la plus importante après l'agriculture, laquelle couvre la moitié de la France, les forêts publiques représentant un quart des forêts réparties entre les forêts domaniales et les autres forêts publiques, essentiellement communales.

J'ai souhaité rappeler ces quelques chiffres pour démontrer l'importance de l'espace forestier en France et l'attachement que nous lui portons. La forêt est perçue par les sociétés modernes, dont la nôtre, comme l'un des derniers espaces

naturels. Il est primordial de la préserver face au changement climatique, un problème au cœur des préoccupations de notre société, dont les incidences éventuelles pourraient menacer sa pérennité.

Nous savons tous que notre écosystème a la capacité de s'adapter aux divers changements. Il n'en demeure pas moins que les mécanismes naturels de l'évolution peuvent rencontrer des limites.

C'est pourquoi nous devons poursuivre nos efforts pour assurer une gestion durable de nos forêts et de nos terrains boisés, en veillant bien au remplacement des essences. Ce renouvellement est indispensable pour maintenir leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur inclination à satisfaire actuellement et pour le futur les fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes au niveau tant local, national que mondial.

En effet, n'oublions pas que la forêt contribue au développement des énergies renouvelables, fournit un cadre de vie à nos concitoyens, crée une importante activité économique et de l'emploi, notamment en zone rurale. Il est donc essentiel de préserver cette richesse et de permettre ainsi le développement de la filière forêt-bois, pour en faire un acteur innovant de l'économie verte et un atout à l'exportation.

Avec le réchauffement climatique que nous connaissons, le bois peut de nouveau s'imposer et être à l'origine de différentes formes d'énergies renouvelables.

L'utilisation du bois comme énergie renouvelable est certes ancienne. À titre d'exemple, les volumes de bois disponibles en France permettraient, selon l'Académie d'agriculture de France dans son ouvrage intitulé *La Forêt et le Bois en France en 100 questions*, de couvrir les besoins en carburant liquide exigé par le transport aérien.

Cet exemple tend bien sûr à démontrer que la France dispose d'une ressource forestière abondante qu'il convient d'exploiter, et la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte va dans ce sens : elle place la filière bois au cœur de la transition énergétique, en prévoyant de renforcer la part des énergies renouvelables, pour atteindre plus de 30 % de la consommation d'énergie en 2030, contre 13 % en 2012.

Dans cette perspective, nous devons mettre en œuvre les moyens nécessaires, de la plantation à l'exportation, pour que le bois français soit bien le matériau du futur.

En effet, bien que la filière bois constitue un secteur majeur de l'économie française avec 60 milliards d'euros de chiffre d'affaires et les quelque 250 000 emplois qu'elle produit, les échanges extérieurs n'en demeurent pas moins déséquilibrés, avec un déficit commercial de plus de 5 milliards d'euros.

Cela implique une meilleure adaptation de la sylviculture française en ce qui concerne le choix des essences et les modalités de replantation, afin que les qualités du bois français, qu'il s'agisse des résineux ou des feuillus, soient mieux reconnues tant sur le marché national qu'à l'étranger. Nous pourrions ainsi renforcer les actions de promotion sur le marché extérieur de produits innovants à forte valeur ajoutée, comme le préconise notre collègue Christian Franqueville, député des Vosges, dans le rapport sur les exportations de grumes et le déséquilibre de la balance commerciale de la filière forêt-bois française qu'il a remis au Premier ministre le 8 septembre 2015.

La forêt française est l'un des atouts économiques de demain par son abondance et sa diversité d'essences. Nous devons certes utiliser et exploiter cette richesse, mais à bon escient, car le bois est un matériau précieux. La filière bois peut répondre aux nouveaux besoins de notre société, aux nouveaux défis énergétiques, mais n'oublions pas qu'il convient d'assurer sa pérennité, afin de préserver, entre autres, les nombreux emplois qu'elle produit.

Le Gouvernement doit poursuivre les efforts engagés dans le cadre du Plan national d'action pour l'avenir des industries de transformation du bois et du plan « Industries du bois » de la Nouvelle France Industrielle.

Par ailleurs, en ce qui concerne la production de la forêt, le Gouvernement doit donner les moyens aux propriétaires publics ou privés de faciliter le reboisement rapide des parcelles, qui sont trop souvent coupées à blanc et laissées en l'état pendant des années. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains, de l'UDI-UC et du RDSE. – M. Michel Delebarre applaudit également.*)

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

M. Alain Duran. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, dans son rapport publié en novembre 2014 sur la situation de la filière française du bois, la Cour des comptes a dressé un bilan critique et appelé à une amélioration de son fonctionnement.

Les constats qu'elle a dressés à l'égard d'une filière qui accuse un déficit commercial structurel très important trouvent un écho en 2015 dans deux nouveaux rapports d'information parlementaires, l'un émanant de l'Assemblée nationale et l'autre de nos collègues Alain Houpert et Yannick Botrel.

À chaque occasion, il a été souligné que l'enjeu principal de la politique forestière n'était plus nécessairement aujourd'hui l'accroissement de la surface forestière, mais bien une meilleure gestion de celle-ci. La forêt française est en effet globalement sous-exploitée et elle est insuffisamment entretenue au regard d'une gestion sylvicole durable. Il en résulte que la France n'est pas la puissance forestière qu'elle pourrait être.

Le morcellement très important de la forêt française, qui est privée à 75 %, est le premier facteur de cette sous-exploitation. Les propriétés sont en effet, le plus souvent, de taille trop modeste pour être exploitées de manière rentable.

La forêt ariégeoise, que je connais bien, donne à cette problématique une illustration significative. Apte à produire différentes qualités, allant du bois d'œuvre au bois d'énergie, elle est pourtant de plus en plus difficilement valorisable. La récolte de bois est très faible au regard de l'accroissement naturel de la surface forestière : 18 % seulement de la production annuelle est prélevée chaque année.

Surexploitée aux XVIII^e et XIX^e siècles pour l'usage des forges catalanes et des industries, la forêt ariégeoise a progressivement, au cours du XX^e siècle, regagné des pans entiers du territoire, du fait de l'exode rural et de la transformation de l'agriculture.

Cette situation issue de la déprise agricole a occasionné un morcellement très important. Aujourd'hui, alors que le taux de boisement du département dépasse les 50 %, plus de

90 % des parcelles sont inférieures à 4 hectares. Cet émiettement du foncier ne permet pas aux propriétaires d'avoir une approche économique de leur patrimoine.

Confronté à un accroissement biologique très important et insuffisamment géré, le département est aujourd'hui exposé à « un vrai risque d'avalanche végétale ». Vous le savez, mes chers collègues, une forêt mal gérée se dégrade, maintient des peuplements dans un état insuffisant pour produire de la qualité, amoindrit la qualité paysagère et assure avec moins d'efficacité ses fonctions écologiques.

Dès lors, l'amélioration du foncier forestier représente un enjeu majeur pour la mobilisation et la gestion durable de cette ressource.

À ce titre, la nouvelle assemblée départementale, élue en mars 2015, a mis en place un projet forestier global à l'horizon de 2050 visant à améliorer la qualité de la forêt ariégeoise. Désormais amorcé, il encourage notamment les regroupements par l'accompagnement et le conseil aux propriétaires, et par l'installation de gestionnaires exploitants sylviculteurs.

La constitution d'unités de gestion viables permet de mutualiser les moyens de production, de rationaliser les politiques de coupe et d'engendrer des économies d'échelle importantes. Pour ce faire, le conseil départemental s'appuie notamment sur les dispositions de la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, laquelle favorise la constitution de groupements d'intérêt économique et environnemental, les GIEE, et simplifie les regroupements forestiers. Un groupement d'intérêt public, ou GIP, rassemblant les divers acteurs concernés du département – le conseil départemental, l'État *via* la direction départementale des territoires, la Fédération pastorale de l'Ariège, la chambre d'agriculture, le parc naturel régional et le centre de formation pour la promotion agricole, le CFPPA –, permettra d'instituer un lieu de régulation et de coordination en vue d'une gouvernance partagée et d'une mutualisation des moyens et personnels, dans le contexte de la fin de la clause de compétence générale issue de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

Cette gestion proactive des parcelles forestières recèle de nombreux effets positifs. Le travail en amont au niveau de la production favorise le développement de la filière en aval, offrant des débouchés en circuit court pour les propriétaires forestiers – ce sont souvent des agriculteurs –, qui en tirent des compléments de revenus. Ce cercle vertueux est porteur d'une relocalisation économique de l'ensemble de la filière, dont nos territoires ruraux ont besoin pour créer des emplois et de la valeur ajoutée.

Le développement de la sylviculture et une gestion durable des forêts assurent, en outre, des progrès substantiels en termes de qualité environnementale, et contribuent à améliorer la qualité de vie des habitants et à accroître l'attrait touristique d'un territoire.

Parce que nous connaissons le terrain, ainsi que nos administrés, lesquels sont souvent des propriétaires, notre rôle en tant qu'élus proches des territoires est, dès lors, primordial pour soutenir le déclenchement de telles démarches et jouer un rôle de médiateur entre les attentes individuelles et les intérêts collectifs au travers de ces microprojets.

Grâce à de nouvelles méthodes d'aménagement du territoire, la forêt pourrait certainement être perçue comme l'un des moteurs de l'économie de nos territoires ruraux de montagne, et non plus, faute d'être exploitée, comme un danger. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain, du groupe écologiste et du RDSE. – M. Michel Le Scouarnec applaudit également.*)

M. le président. La parole est à Mme Nicole Duranton, pour le groupe Les Républicains. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

Mme Nicole Duranton. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, permettez-moi de saluer l'initiative de notre collègue Philippe Leroy du groupe Les Républicains et sa volonté de débattre au sein de la Haute Assemblée de la filière bois.

La forêt française souffre. L'équation de notre filière bois est simple : avec 16 millions d'hectares, soit 30 % de notre territoire, nous possédons l'une des plus vastes forêts d'Europe, et ce bois est de qualité. Nous exportons beaucoup, très souvent à bas prix, et nous importons très souvent à prix d'or.

M. Guy-Dominique Kennel. C'est vrai !

Mme Nicole Duranton. Le résultat est alarmant : le déficit commercial de la filière atteint près de 5 milliards d'euros par an.

Dans un contexte budgétaire très compliqué – le Gouvernement soumet les Français à une forte pression fiscale et réduit drastiquement les dotations des collectivités –, le déficit commercial de la filière, au regard de sa qualité, est inacceptable.

Pour réduire ce déficit commercial, nous devons mieux exploiter nos forêts. Je n'invente rien. Le dernier rapport de la Cour des comptes nous informe des lacunes de la gouvernance publique de la filière : nous exploitons notre forêt à la manière d'un pays en voie de développement...

C'est au Gouvernement, au travers de la mise en œuvre d'une politique, de jouer un rôle majeur pour la filière forêt-bois.

C'est au Gouvernement de fixer le cap.

C'est au Gouvernement de veiller à ce que les différents acteurs de la filière agissent de façon cohérente et efficace pour atteindre leurs objectifs.

Aussi, je ne puis m'empêcher de nous comparer avec nos amis allemands.

L'Allemagne possède 11 millions d'hectares de forêt, constituée principalement de résineux, contre 16 millions pour notre pays. La filière outre-Rhin affiche un chiffre d'affaires de plus de 117 milliards d'euros, quand la France dépasse difficilement les 60 milliards.

Chez nous, environ 400 000 à 500 000 personnes travaillent pour l'ensemble de la filière, contre près de 1,5 million d'Allemands, qui, surtout, font vivre correctement la filière forêt-bois.

Après de nombreux rapports publiés depuis 2009, le temps est venu de trouver des solutions.

Il est primordial d'améliorer, pour ne pas dire créer, la gouvernance de la filière forêt-bois. Il paraît invraisemblable que cinq ministères mettent en œuvre une politique concernant cette filière. Chaque ministère adopte sa propre vision

des enjeux et des objectifs prioritaires, ce qui a inévitablement pour conséquence les divergences ayant mené la filière bois dans une impasse. Aucune stratégie cohérente, aucune décision interministérielle, aucun dialogue construit entre les ministères : voilà ce que constate la Cour des comptes. Quand allons-nous prendre en considération les observations qu'elle formule ?

C'est pourquoi il est urgent de créer une instance interministérielle de pilotage stratégique de la filière.

M. Jean-Louis Carrère. Qui paiera ?

Mme Nicole Duranton. Ce lieu de décision sera le garant de l'efficacité, en réunissant tous les acteurs de la filière. Il faut un chef de file au niveau interministériel. Une clarification et la mise en place d'une stratégie cohérente sont nécessaires.

Monsieur le ministre, le Gouvernement ne peut pas imposer un véritable big-bang territorial, avec la fusion des régions et des intercommunalités, la création de communes nouvelles et la clarification des compétences des collectivités, pour éviter précisément des doublons de compétences et ainsi clarifier l'action publique territoriale, sans appliquer ces principes au niveau de l'État.

La filière bois a besoin d'une simplification au plus haut niveau. Il importe que l'on clarifie et que l'on simplifie sa gouvernance. La réforme de l'État et la simplification a connu, depuis 2012, un ministre et deux secrétaires d'État : les résultats se font encore attendre.

La création d'une délégation interministérielle permettrait d'améliorer la cohérence et la transparence. Les politiques des ministères seraient mieux articulées, ce qui favoriserait également une meilleure compréhension des différents acteurs. La principale mission du délégué interministériel serait de valoriser la forêt et le bois, dans leur dimension économique et dans le respect du développement durable.

Structurer la filière, c'est la rendre compétitive.

Structurer la filière permettrait de mieux définir les besoins et les ressources de l'amont forestier, tout en ayant connaissance des besoins et des débouchés de l'aval industriel.

Structurer la filière conduirait aussi à faciliter le rapprochement éventuel des deux principales interprofessions, à savoir France Bois Forêt et France Bois Industries Entreprises. Ce regroupement a d'ailleurs été recommandé par la Cour des comptes dans son rapport.

Enfin, comme je l'ai évoqué, la création d'une véritable gouvernance doit inévitablement redonner une dimension économique à la filière. Aujourd'hui, nous exportons une matière première sans plus-value, alors que celle-ci peut mettre plus d'un siècle à repousser.

Alors que la filière est sous-exploitée, nous importons nos panneaux de bois, nos portes, nos fenêtres, notre pâte à papier, et nous perdons une scierie tous les trois jours depuis maintenant trente ans. Le bilan financier est catastrophique. Nous vendons le mètre cube de chêne brut environ 80 euros, alors qu'une fois séché et scié, nous le réimportons à 500 euros, et parfois même à plus de 2 000 euros lorsqu'il est transformé en meuble.

M. le président. Veuillez conclure, ma chère collègue.

Mme Nicole Duranton. Comment expliquer que les constructeurs de maisons en bois n'utilisent que 40 % de bois français ?

Clarifions la stratégie, grâce à une instance interministérielle qui aura, au moins, le mérite d'éviter une opposition systématique entre le ministère de l'écologie et les ministères de l'agriculture et de l'industrie! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et de l'UDI-UC.*)

M. le président. La parole est à Mme Gisèle Jourda, pour le groupe socialiste et républicain.

Mme Gisèle Jourda. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon intervention sera brève. Elle a pour but de mettre en évidence les attentes fortes des communes forestières.

Oui, monsieur le ministre, ces communes ont besoin d'être rassurées: elles doivent l'être sur les modalités futures de calcul de leur DGF réformée, sur les conséquences de l'adoption du nouveau contrat d'objectifs et de performance 2016-2020, le COP, signé le 17 décembre dernier avec l'ONF, et, enfin, sur le respect des engagements que vous avez pris à Nancy.

La signature de ce COP a confirmé l'ONF dans son rôle de gestionnaire unique des forêts publiques et dans son statut d'EPIC doté de missions de service public et d'activités concurrentielles.

Certes, les communes forestières se sont montrées majoritairement favorables à la signature de ce contrat, car il répond à des attentes fortes que vous avez su, monsieur le ministre, prendre en compte.

À cet égard, je citerai, d'abord, l'absence de hausse des contributions et paiements supplémentaires pour les communes; ensuite, la stabilisation des effectifs de l'ONF; et, enfin, le maintien d'un versement compensateur sur la durée du COP à hauteur de 140,4 millions d'euros.

Pour autant, de nombreuses fédérations régionales, notamment celle du Languedoc-Roussillon, se sont inquiétées de l'insuffisance de cette convention sur certains points, et non des moindres: la diminution du service rendu aux communes par l'ONF – simplification des aménagements, présentation triennale des coupes, regroupement de la gestion –; l'absence de réformes structurelles, afin de faire évoluer l'ONF dans son statut, son fonctionnement et son financement, des réformes qu'appellent pourtant de leurs vœux de nombreux acteurs de la forêt.

Les communes forestières signataires ont réaffirmé leur soutien au régime forestier, parce qu'il apporte un cadre réglementaire et un ensemble de garanties pour préserver les forêts sur le long terme.

S'il est évident pour nous tous que la gestion durable et multifonctionnelle des forêts publiques repose sur ce régime, il convient aujourd'hui de rassurer les communes forestières, ou COFOR, sur son bien-fondé, afin de mettre un terme à la volonté exprimée dernièrement par certaines d'entre elles d'en sortir ou de ne pas contractualiser.

Pour ce faire, il existe des solutions. Monsieur le ministre, pourquoi ne pas associer ces communes à l'élaboration de nouveaux dispositifs, systèmes et documents cadres? Je pense à de nouveaux modèles de plans d'aménagement, à la mise en place de possibilités de synergie et de mutualisation au niveau d'un massif, à la rédaction de la charte de la forêt communale. Certes, ce sont des outils de communication, mais ils permettraient d'opérer une mobilisation collective qui aurait du sens.

Je vous suis favorable à certaines de ces idées, puisque vous avez rappelé à Nancy, le 2 octobre dernier, la nécessité de mutualiser les moyens de collecte, notamment en matière de débardage et de ramassage. C'est d'ailleurs lors de ce congrès national que vous avez exprimé votre volonté de faire du COP un contrat ambitieux et réaliste qui assurera et pérenniserait la place de la forêt et de l'ONF pour les dix ans à venir.

Je vous remercie, monsieur le ministre, de nous avoir permis de ne pas retomber dans l'erreur du précédent COP, pour lequel des objectifs mirobolants avaient été fixés,...

M. Stéphane Le Foll, ministre. Eh oui!

Mme Gisèle Jourda. ... qui n'ont pas été atteints. L'État fait de nombreux efforts, et il importe d'en prendre conscience au quotidien. Le COP a été signé. Il convient aujourd'hui de rassurer les parties prenantes. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain, du groupe CRC et du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, ce débat sur la forêt, organisé sur l'initiative de M. Leroy, est bienvenu, car le sujet est d'actualité. La discussion a été de qualité, et je répondrai à certains intervenants qui ont donné l'impression que rien n'était fait.

Sauf à être de véritables spécialistes, nous faisons tous les mêmes constats: morcellement de la forêt privée française, déficit commercial de la filière, perte de valorisation de l'industrie forestière sur l'ensemble du territoire, question du devenir de la forêt dans les domaines de la transformation du bois ou de l'utilisation du bois-énergie. Ces questions ont toujours été posées. Faut-il y apporter des réponses?

Je tiens tout d'abord à rappeler que le déficit commercial de la filière s'élève à environ 6 milliards d'euros, dont 2 milliards pour les meubles et 2 milliards pour la pâte à papier. Nous sommes en effet d'importants consommateurs de papier, mais nous avons fait le choix, par le passé, d'importer du bois pour produire ce papier au lieu d'utiliser le nôtre. Telle est la base du constat.

Ensuite, comme cela a été rappelé, la forêt française est la quatrième forêt d'Europe en surface, et la troisième si l'on y ajoute les départements et régions d'outre-mer. Au regard des questions qui sont posées, il est intéressant de relever que la France, dont la surface forestière est plus importante que celle de l'Allemagne, a 2,6 milliards de mètres cubes de bois sur pied.

Avec une surface forestière de 11 millions d'hectares, l'Allemagne a 3,6 milliards de mètres cubes de bois sur pied, soit presque 1 milliard de mètres cubes de plus que la France pour une surface inférieure. Ce facteur explique aussi, pour partie, sa capacité à pouvoir mieux valoriser son bois.

Quant à la Suède, elle a 2,9 milliards de mètres cubes de bois sur pied pour une surface supérieure à celle de la France ou de l'Allemagne.

La problématique de la filière bois dans son ensemble doit tenir compte de tous ces éléments, mais aussi du fait – cela vaut en particulier pour le COP, le contrat d'objectifs et de performance, et la FNCOFOR, la Fédération nationale des communes forestières – de la question du Fonds forestier national.

Entre les communes qui ont à leur disposition des forêts – je pense au grand Est de la France – sur lesquelles elles peuvent percevoir des recettes et celles qui, dans le sud – j’ai bien entendu les propos qui ont été tenus à ce sujet – ont des difficultés à dégager de telles ressources eu égard à la spécificité de leur forêt, il y a des différences. C’est non pas à « une » forêt française que nous avons affaire, mais à « des » forêts françaises, auxquelles il faut trouver, par grands bassins, des destins et des organisations spécifiques.

Nous avons tous fait le constat du morcellement et des difficultés d’organisation de la forêt française. Ont même été évoquées les questions d’interprofessions.

Le bassin historique forestier des Landes est bien organisé et structuré ; je l’ai dit aux professionnels, qui ont d’ailleurs plutôt tendance à voir les choses sous un angle positif. Mais l’organisation globale mériterait d’être revue pour tenir compte de la diversité des forêts. Tel était l’objectif de la loi d’avenir pour l’agriculture, l’alimentation et la forêt, madame Duranton.

Ces constats, nous les avons tous établis, et nous en avons tiré un certain nombre de conclusions notamment ici au Sénat ; je pense en particulier à l’équilibre sylvo-cynégétique, dont M. Leroy se souvient certainement.

Il faut donc avoir une stratégie, ainsi que vous l’avez évoqué, mesdames, messieurs les sénateurs, et organiser les choses parce qu’elles ne le sont pas. Il ne s’agit pas simplement d’un problème avec l’ONF. Quand celui-ci était bien plus important et présent, le problème de la forêt se posait déjà.

Ne nous trompons pas de diagnostic ou d’objectif ! Je reviendrai ultérieurement sur le COP. Il faut se préoccuper de l’organisation, de la structuration. Depuis trois ans que je suis à la tête du ministère de l’agriculture et de la forêt – je tiens à ce titre dans son entier ! –, j’ai cherché avec vous, et avec tous ceux qui s’y sont intéressés, les moyens d’organiser et de structurer la filière.

Nous sommes à la veille de la présentation du programme national de la forêt et du bois, un sujet dont nous avons débattu en vue de retenir des objectifs, fixer un cadre et élaborer une stratégie pour la forêt française. Ce programme est en cours de finalisation et sera présenté au Conseil supérieur de la forêt et du bois en février prochain, c’est-à-dire dans quelques semaines.

Cette stratégie que vous appelez de vos vœux, il fallait la construire avec tous les acteurs de la forêt, qu’ils soient producteurs, transformateurs, patrons de scieries ou futurs utilisateurs, et mettre tout le monde d’accord. Cela a pris un peu de temps depuis l’adoption de la loi d’avenir pour l’agriculture, mais le programme sera présenté, je le répète, en ce début d’année. C’est ce que nous devons faire pour donner de la perspective et élaborer une stratégie.

En effet, s’il est très facile de dresser le constat que tout va mal, il est plus difficile, en revanche, de travailler pour réorganiser les choses, afin de faire en sorte que la situation s’améliore.

Tel est l’objectif du programme national de la forêt et du bois, qui sera décliné en programmes régionaux. D’ailleurs, la loi d’avenir pour l’agriculture, l’alimentation et la forêt a également mis en place le Fonds stratégique de la forêt et du bois, sur lequel je reviendrai.

Tel est aussi l’objectif du contrat de filière du Comité stratégique de la filière bois qui a été signé par l’ensemble des acteurs et des ministères concernés. Sur ce sujet, j’entends bien aussi garder la main.

Même si plusieurs ministères sont concernés, la création d’un délégué interministériel supplémentaire ne simplifierait pas les choses, madame Duranton, et ne permettrait pas d’avancer plus vite. Il est toujours facile de penser que, en créant un poste supplémentaire, on résoudra les problèmes. Mais non, c’est en se mettant d’accord, autour d’une table !

Et tel est l’objectif du contrat stratégique de filière qui a été signé par mon ministère, le ministère de l’écologie, du développement durable et de l’énergie, celui de l’économie, de l’industrie et du numérique et celui du logement, de l’égalité des territoires et de la ruralité. Il est prévu d’en faire le bilan après un an de mise en œuvre, lors de la prochaine réunion du Comité stratégique de la filière bois, au cours de laquelle la Fédération nationale du bois signera le contrat.

Par ailleurs, la négociation du prochain contrat d’objectifs et de performance 2016-2020, qui a largement été évoqué, représente un sujet important pour les communes forestières, les COFOR, et l’ONF. Je l’ai toujours dit, je suis attaché au Fonds forestier national parce qu’on doit mutualiser. En effet, on le sait bien, sans un outil permettant aux forêts publiques d’être gérées et valorisées partout, dans toutes les communes, il y aura d’énormes différences entre les forêts. D’où l’importance de ce fonds.

Pour ce faire, il fallait négocier ce nouveau COP, tout en conciliant l’objectif de réduction des coûts de fonctionnement de l’ONF, la stabilisation, pour la première fois, de ses effectifs et la volonté de ne solliciter en aucune manière les communes forestières, comme je l’ai dit à Nancy. Ce nouveau COP assure ainsi la viabilité de l’ONF et permet aux COFOR de gérer leurs forêts publiques.

Vous l’avez souligné, madame Jourda, le volume ciblé de bois mobilisé est objectivement atteignable, alors qu’il était irréaliste auparavant. Il s’élève ainsi à 15 millions de mètres cubes : 8,5 millions de mètres cubes pour la forêt communale et 6,5 millions de mètres cubes pour la forêt domaniale. La discussion a été ardue, mais elle était nécessaire. L’objectif, je l’ai rappelé, visait à définir des objectifs en matière de mobilisation des recettes, afin d’équilibrer aussi le budget de l’ONF ; on en a besoin pour maintenir la forêt publique, en particulier pour ce qui concerne les communes forestières. Nous avons, en outre, tenu compte de l’ensemble des contributions des communes, et nous ne les avons pas augmentées.

C’est pourquoi ce COP, qui stabilise, je le répète, les effectifs de l’ONF, offre de la visibilité à cet organisme. Bien sûr, tout cela peut être discuté, et il aurait peut-être été possible d’aller plus loin. Mais, dans le contexte actuel, il définit les objectifs et donne les moyens de maintenir les services de l’ONF, tout en répondant aux attentes des communes forestières.

Pour en revenir au programme national de la forêt et du bois, les questions de M. Leroy sont essentielles : quelles sont les perspectives ? Que sortira-t-il de ce programme au cours des semaines à venir ?

Tout d’abord, concernant la grande question du bois-énergie, l’appel à manifestation d’intérêt DYNAMIC bois a été une réussite et sera renouvelé. Je le dis, chaque forêt a ses

spécificités. Aussi, il conviendra de poursuivre la réflexion pour développer l'exploitation du bois-énergie dans certaines forêts.

En effet, au regard de la diversité des forêts françaises, certaines d'entre elles ont été historiquement consacrées à la production et d'autres ont gagné sur la déprise agricole. On peut considérer ces dernières comme étant potentiellement productrices d'énergie renouvelable. Mais encore faut-il que l'on s'organise à cette fin !

C'est pourquoi je souhaite combiner dans ces zones-là, au sein des groupements d'intérêt économique et environnemental forestier, les GIEEF, les enjeux liés à la forêt publique et à la forêt privée pour regrouper l'offre. On conduira des expériences de regroupements qui, contrairement à ce que la loi prévoit, ne concerneront plus uniquement la forêt publique, mais également la forêt privée, en particulier dans les forêts où l'on a besoin de produire du bois-énergie.

Ensuite, un autre enjeu majeur réside dans la question du repeuplement et de l'utilisation du Fonds stratégique de la forêt et du bois. M. Leroy l'a souvent relevé, il s'agit là du renouvellement de la forêt et de son adaptation au réchauffement climatique. Tous les forestiers en discutent, dans toutes les zones de France. Au nord de la Loire, se posent aussi ces questions.

En 2015, le Fonds stratégique de la forêt et du bois était doté de 15 millions d'euros. En 2016, selon les prévisions, il pourrait être abondé à hauteur de 25 millions d'euros environ, notamment avec les centimes forestiers et les compensations financières en cas de défrichement. De surcroît, un cofinancement du Fonds européen agricole pour le développement rural, le FEADER, pourrait s'y ajouter – entre 40 millions et 50 millions d'euros –, mais cela fera aussi l'objet d'un débat avec les régions.

Puisque nous traitons de la question du repeuplement, un sujet important à mes yeux, permettez-moi de vous faire une proposition, mesdames, messieurs les sénateurs. Fixons-nous comme objectif de mobiliser – ce fonds peut être utilisé pour le repeuplement ou les infrastructures de collecte du bois –, 100 millions d'euros, en 2016, afin d'engager une stratégie de repeuplement, dont il faudra, ensuite, discuter ; et c'est ce que nous ferons.

Cette enveloppe se décomposerait en quatre abondements égaux de 25 millions d'euros issus du Fonds stratégique de la forêt et du bois, du FEADER, du programme d'investissements d'avenir et d'un financement privé. En effet, le volet concernant la forêt et le bois du plan « Agriculture-innovation 2025 » prévoit des financements innovants. À cette fin, on peut mobiliser – et on doit le faire ! – 100 millions d'euros en 2016 pour engager le repeuplement à l'échelle nationale, un vrai sujet, qui est souvent abordé, en fixant des objectifs et en se donnant les moyens de les atteindre. Telle est la proposition que je vous fais cet après-midi. C'est important, tant la question du repeuplement demeure essentielle, aux yeux des forestiers, pour l'avenir de la forêt.

Comme l'a très bien dit Joël Labbé, en citant ce beau proverbe chinois – je ne sais pas où il l'a trouvé ni d'ailleurs à quel grand Chinois il faisait référence ! (*Sourires.*) – : « Le meilleur moment pour planter un arbre était il y a vingt ans. Le deuxième meilleur moment est maintenant. » La forêt d'aujourd'hui a même été plantée il y a quarante ou cinquante ans, et il faut, bien sûr, planter maintenant. Ce

sont nos actions actuelles qui feront la forêt mature dans quarante ou cinquante ans. Nous devons donc être ambitieux et cohérents en matière de stratégie de repeuplement.

Par ailleurs, se pose aussi la question de l'approvisionnement des secteurs de première et de deuxième transformations. Cela rejoint le constat que je faisais précédemment à propos du faible volume de bois à l'hectare, qui doit avoir des conséquences sur la transformation. Nous devons être plus offensifs.

Cela passe, d'une part, par le label « Union européenne » apposé sur les lots de bois vendus par l'ONF depuis septembre 2015, une mesure qui, il faut le rappeler, commence à porter ses fruits, et, d'autre part, par le renforcement de la réglementation sanitaire en matière de certification à l'export. Une telle action, tout en ayant une influence sanitaire forte sur le bois, nous évitera d'être un producteur de matière première qui exporte des billes de bois, au lieu de les transformer, et qui importe des meubles – nous sommes en train de mettre au point un dispositif à ce sujet.

Enfin, la question du soutien au matériau bois dans la construction, deuxième objectif majeur, est posée.

Nous devons en effet ouvrir des perspectives de débouchés, en particulier pour les feuillus. Tel est l'objet de l'appel à manifestation d'intérêt pour les immeubles de grande hauteur en bois que j'avais lancé et qui est financé par le commissariat général à l'investissement à hauteur de 5 millions ou 6 millions d'euros.

Cela conduira des acteurs à manifester concrètement leur intérêt pour ces tours en bois dans chaque territoire. Nous sommes en train de procéder au recensement des projets. Je vous le dis, mesdames, messieurs les sénateurs, car vous pouvez être intéressés par la construction de tours en bois dans vos territoires. Les bâtiments ainsi construits utiliseront des feuillus – nous en avons déjà quelques exemples – et seront innovants. Cette action entre dans le cadre de la stratégie industrielle de la filière du bois présentée voilà deux ans, qui trouve concrètement aujourd'hui un débouché.

En effet, il faut des débouchés pour produire et valoriser la production. Je suis donc très heureux de vous annoncer que cet appel à projets, qui concerne tant les territoires ruraux que les villes, apporte une réponse à la construction d'immeubles de grande hauteur. Il s'agit d'un dossier important, sur lequel je m'impliquerai personnellement. Nous organiserons d'ailleurs un concours international d'architecture : en utilisant ce matériau, on doit faire du beau, on doit attirer l'œil. Cela démontrera que le bois peut favoriser l'architecture et le logement, et qu'il renouvelle ainsi la construction. Cela fait partie des choix stratégiques sur lesquels nous devons travailler.

Toutes ces actions sont en œuvre. Aussi, il importe que l'ensemble des ministères concernés poursuivent leur implication : il faut regrouper et organiser ces actions. D'où les dispositifs fiscaux évoqués lors de l'examen de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, dont certains sont d'ores et déjà applicables, comme le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement, le DEFIL, qui est garanti et revalorisé, le compte d'investissement forestier et d'assurance, le CIFA, qui permet de mobiliser le bois dans les forêts privées, ainsi que les GIEEF ou les appels à projets.

Certes, on peut aller au-delà – c'est toujours possible ! –, mais on a déjà beaucoup fait. Il convient maintenant de procéder à l'évaluation des mesures en vigueur – je propose

que le Sénat participe à ces travaux –, afin d'envisager d'autres mécanismes fiscaux, dont l'effet de cliquet serait encore plus incitatif, en vue de mobiliser la ressource bois. Toutefois, le DEFI et le CIFA sont d'ores et déjà des outils opérationnels et sont très importants pour ce secteur.

Du reste, nous devons favoriser l'investissement et l'innovation.

Je l'ai dit tout à l'heure à propos du volume de bois et de l'organisation de la production, nous devons favoriser les regroupements pour mutualiser les coûts, notamment en matière de collecte. Mais cette filière a aussi besoin d'innovation technique. Certains d'entre vous l'ont souligné, à juste titre, il faut se méfier de la monoculture ou encore des coupes rases. La vieille technique du taillis sous futaie existe depuis très longtemps. Elle a toujours été contestée, mais elle dure depuis 300 ou 400 ans, et elle est durable puisque nous avons encore des forêts parfaitement entretenues aujourd'hui.

Néanmoins, il faut aussi être techniquement capable d'évoluer sur ce sujet. Le stockage du carbone par les sols agricoles, que nous avons soutenu dans le cadre de la COP21, vaut aussi pour les sols forestiers. En effet, ces derniers peuvent aussi y contribuer, avec le bois qui pousse dessus, à condition que la forêt ait aussi une vocation économique : on peut passer de vingt mètres cubes à l'hectare à trois mètres cubes à l'hectare. Or plus il y a de mètres cubes de bois à l'hectare, plus on peut stocker de carbone ; mais plus on a de bois, plus il faut le valoriser et plus nombreux doivent être les débouchés. Tout cela se tient.

Aussi, nous serons attentifs aux stratégies de mutualisation au travers des regroupements, notamment les GIEEF, car l'innovation est un sujet très important.

Voilà pourquoi nous avons mis en place une mission innovation forêt-bois 2025, comme nous l'avions précédemment fait pour l'agriculture. Cette mission regroupe cinq ministères, dont le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, qui, j'y insiste, en est à l'initiative, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique. Tous les ministères concernés sont représentés.

Dans la feuille de route stratégique, l'un des objectifs de cette mission est de réfléchir à la manière d'utiliser tous les outils qui sont à notre disposition dès aujourd'hui et, surtout, qui le seront demain. Je pense, en particulier, aux réflexions que nous devons conduire sur les systèmes innovants de collecte et de regroupement de celle-ci que j'ai vus et dont j'ai entendu parler.

Sur ce plan, j'essaierai d'œuvrer en faveur du développement de la collecte de bois par dirigeable. En effet, la mise en place d'infrastructures pour aller chercher le bois coûte très cher, notamment dans les zones montagneuses, et cela limite la mobilisation du bois. Toutefois, la mise en œuvre des innovations existant en matière de collecte et de ramassage du bois nécessite aussi que l'on soit capable de regrouper la production, car ces innovations ne peuvent fonctionner qu'à la condition que l'on ait, au sol, suffisamment de bois à collecter.

Les objectifs en la matière devront être formalisés.

D'autres objectifs seront définis concernant les innovations en matière de financement. Comme je le disais précédemment, il faudra consacrer 25 millions d'euros, sur les

100 millions d'euros mobilisés dans le cadre à la fois du fonds stratégique, du PIA et du FEADER, aux innovations dans ce domaine. En effet, de plus en plus de fonds peuvent être intéressés à la forêt, compte tenu de l'enjeu stratégique que représente celle-ci dans le contexte de la COP 21, comme cela a d'ailleurs été dit par une sénatrice.

La mobilisation de fonds nouveaux contribuera à la réalisation de l'objectif de repeuplement.

C'est aussi l'objet de la mission innovation forêt-bois 2025, dont les résultats devraient être connus d'ici au mois de mars prochain. Ceux-ci seront présentés au Sénat. En effet, mesdames, messieurs les sénateurs, il me semble très important que vous disposiez des grands éléments qui permettront d'identifier les projets innovants d'ici à dix ou quinze ans et d'établir un plan d'action sur le financement, en mobilisant tous les outils de financement existants. L'innovation passe aussi par la mobilisation des fonds disponibles sur le PIA 3 pour 2016, qui constitue également un enjeu pour la forêt.

Au-delà des constats – ils sont connus –, il fallait se donner les moyens et les outils d'organiser une filière. L'histoire a montré que ce n'est pas si simple... La prise en compte de spécificités, en particulier pour ce qui concerne les grandes forêts résineuses – suivez mon regard... –, n'empêchera pas la mise en place d'interprofessions et l'organisation de la filière bois-forêt de manière générale. Cette évolution est très importante : elle permettra que les interprofessions aient aussi la capacité de lever les CVO, les fameuses contributions volontaires obligatoires, et, ainsi, d'intégrer dans les financements les moyens de lutter contre les problèmes sanitaires, de manière à gérer l'avenir. Cette possibilité existe déjà du côté de la forêt des Landes. Elle devrait être élargie. À cet égard, le programme national de la forêt et du bois, dont les grands axes seront présentés au début du mois de février, permettra de mobiliser stratégiquement les acteurs.

Organiser la filière, fixer les grands objectifs stratégiques, jouer sur les grandes innovations de demain, disposer de nouveaux débouchés, avec, en particulier, les bâtiments de grande hauteur, tout cela fait partie de la stratégie forestière qui vise à redonner à la forêt française, en métropole comme en outre-mer, au-delà de la dimension patrimoniale qu'on lui connaît, de son importance environnementale, de son rôle en matière de biodiversité, de son caractère multifonctionnel, qu'elle doit conserver, une fonction économique. En effet, la forêt est un élément de développement de nos territoires. Nous en sommes tous convaincus ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain et du groupe CRC, ainsi que sur quelques travées du groupe écologiste, du RDSE et de l'UDI-UC.*)

M. le président. Mes chers collègues, nous en avons terminé avec le débat sur le thème : « La forêt française en questions ».

20

NOMINATION D'UN MEMBRE D'UNE COMMISSION

M. le président. Je rappelle au Sénat que le groupe Les Républicains a présenté une candidature pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Le délai prévu par l'article 8 du règlement est expiré.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, je déclare cette candidature ratifiée et je proclame M. Jean-François Rapin membre de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, en remplacement de Mme Natacha Bouchart, démissionnaire de son mandat de sénateur.

Mes chers collègues, avant d'aborder le point suivant de l'ordre du jour, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-huit heures cinq, est reprise à dix-huit heures quinze.)

M. le président. La séance est reprise.

21

DÉPÔT D'UN RAPPORT

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le rapport sur l'application de la loi n° 2014-1104 du 1^{er} octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur.

Acte est donné du dépôt de ce rapport.

Il a été transmis à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

22

COMPENSATION DES CHARGES APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Adoption d'une proposition de loi constitutionnelle dans le texte de la commission modifié

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, à la demande du groupe Les Républicains, de la proposition de loi constitutionnelle relative à la compensation de toute aggravation par la loi des charges et contraintes applicables aux collectivités territoriales, présentée par M. Rémy Pointereau et plusieurs de ses collègues (proposition n° 197, texte de la commission n° 265, rapport n° 264).

Dans la discussion générale, la parole est à M. Rémy Pointereau, auteur de la proposition de loi constitutionnelle.

M. Rémy Pointereau, auteur de la proposition de loi constitutionnelle. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, voilà vingt-cinq ans, le Conseil d'État, dans son rapport consacré à la sécurité juridique, déplorait les effets pernicious de l'inflation normative sur l'action publique et l'initiative privée. Fustigeant la « logorhée législative et réglementaire », la plus haute juridiction administrative dénonçait « la prolifération désordonnée des textes, l'instabilité croissante des règles et la dégradation manifeste de la norme ».

Depuis lors, le signal d'alarme lancé par le Conseil d'État n'a, hélas, rien perdu de son actualité : notre ordonnancement juridique demeure caractérisé par une complexité normative toujours plus grande.

Les collectivités territoriales, acteurs incontournables de la mise en œuvre des politiques publiques depuis les lois de décentralisation, sont les premières victimes de ce zèle normatif. En effet, au fil des ans, l'État n'a cessé de prescrire de nouvelles normes, charge aux collectivités territoriales d'en assurer l'application et, plus encore, d'en supporter le coût !

La situation dégradée des finances locales impose aujourd'hui de mettre un terme à cette fuite en avant. Rappelons que les collectivités territoriales sont confrontées à deux tendances de fond dont la conjugaison est insurmontable pour bon nombre d'entre elles : une hausse des dépenses imputable, pour une large part, à la prolifération de normes de toute nature et une baisse des recettes dans un contexte de maîtrise des concours financiers de l'État. Face à cet « effet de ciseau », il est urgent de desserrer l'étau normatif, afin de restaurer durablement la latitude financière et décisionnelle des collectivités territoriales.

Nous le savons, l'empilement normatif porte préjudice à l'action publique locale à plus d'un titre. En soumettant tout projet à des contraintes, des délais et des procédures irraisonnées, l'inflation normative paralyse l'initiative locale. Selon l'Association des maires de France, on dénombre ainsi un total de 400 000 normes applicables aux collectivités territoriales. Ces normes constituent autant d'entraves à la capacité d'action des élus et des acteurs locaux, ainsi qu'un frein à la croissance.

En outre, la prolifération normative grève les ressources locales dans le contexte financier que j'ai rappelé. Le coût total des normes représente ainsi 3 points de produit intérieur brut par an, selon l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'OCDE. De son côté, le Conseil national d'évaluation des normes, le CNEN, chiffre à 6 milliards d'euros le coût brut des textes qui lui ont été soumis pour examen de 2008 à 2014.

Contraignant et onéreux, l'étouffement normatif nuit de surcroît à l'attractivité de nos territoires. Selon le Forum économique mondial, la France se positionne à la 121^e place sur 144 en termes de compétitivité administrative. Ce rang médiocre est révélateur des freins réglementaires posés localement à l'activité économique et, par voie de conséquence, aux perspectives de croissance.

Enfin, la complexité normative n'est pas satisfaisante sur le plan de la sécurité juridique. Les normes mouvantes, contradictoires, confuses posent de réelles difficultés d'application aux élus locaux, et notamment des risques de contentieux. À titre d'illustration, je citerai une publication sénatoriale de 2010 selon laquelle, en dix ans, la partie législative du code général des collectivités territoriales a été modifiée à hauteur de 80 % et la partie réglementaire à hauteur de 50 %. Les élus locaux ne s'y retrouvent plus !

En définitive, et d'un certain point de vue, c'est au principe de la libre administration des collectivités territoriales que l'inflation normative porte atteinte.

Dans ces circonstances, le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales, doit offrir aux élus locaux une réponse à la hauteur des enjeux. La délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation s'est engagée résolument dans cette voie. La prolifération normative est d'ailleurs pour elle un axe de réflexion ancien, comme en témoignent les rapports publiés par ses membres sur ce sujet : des travaux de Claude Belot sur la maladie de la norme, en 2010, à ceux de Jean-Pierre Vial sur l'accessibilité

aux personnes handicapées des établissements recevant du public, en 2014, ainsi qu'au travail de notre collègue Éric Doligé.

Cet engagement bien établi en faveur de la simplification normative a été confirmé par la décision du président Gérard Larcher et du bureau du Sénat, qui a confié à la délégation sénatoriale compétence pour évaluer et simplifier les normes applicables aux collectivités territoriales.

Depuis lors, beaucoup de travail a été accompli, même si les résultats obtenus resteront toujours en deçà de l'ampleur – titanique – de la tâche.

La délégation s'est tout d'abord concentrée sur le flux de normes, en proposant des amendements de simplification au cours de l'examen au Sénat de certains projets de loi.

Elle s'est également penchée sur le stock de normes dans le domaine de l'urbanisme, dont la simplification a été jugée prioritaire par les deux tiers des élus locaux ayant répondu au questionnaire en ligne qu'elle a proposé lors du dernier congrès des maires. Une proposition de résolution, issue de ces travaux, sera présentée demain, en séance publique, par le président Jean Marie Bockel.

Enfin, la délégation a souhaité améliorer le fonctionnement du CNEN avec lequel elle entretient des contacts réguliers. Sur l'initiative du président Bockel et de moi-même, le Sénat a adopté une proposition de loi levant les entraves réglementaires posées par le Gouvernement à la saisine de cette instance.

Telles sont les actions concrètes et pragmatiques que la délégation a d'ores et déjà engagées ; elles seront poursuivies et intensifiées.

Cependant, il faut admettre que ces initiatives ciblées, si elles sont tout à fait utiles, ne permettront pas, à elles seules, d'endiguer l'inflation normative. C'est par une intervention d'ensemble posant des bornes claires et précises aux prescripteurs de normes que pourront s'opérer un changement de pratiques et, espérons-le, un changement de culture. C'est pourquoi la proposition de loi ainsi que l'amendement que j'ai déposés ont pour objet d'inscrire dans la Constitution un arsenal complet, destiné à protéger les collectivités territoriales contre la furie normative.

À mon sens, trois principes protecteurs devraient être garantis par notre texte constitutionnel. Le premier d'entre eux est la règle : « pour une norme créée, une norme supprimée ».

Le CNEN a évalué que, chaque jour, une nouvelle norme applicable aux collectivités territoriales est édictée. Dans le même temps, il est rare que des normes soient abrogées, de sorte que des contraintes – parfois contradictoires – s'amoncellent. C'est la raison pour laquelle je suggère d'introduire, avec une certaine souplesse, la règle selon laquelle la création d'une norme applicable aux collectivités territoriales doit être compensée par la suppression d'une autre. Par la circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013, ce mécanisme a d'ores et déjà été consacré par le Gouvernement dans le domaine réglementaire. Une modification constitutionnelle permettrait de l'appliquer également à la matière législative.

Le deuxième principe que je souhaite inscrire dans notre texte constitutionnel est celui du « prescripteur-payeur ».

L'État doit assumer le coût des normes qu'il édicte à l'égard des collectivités territoriales. Il s'agit là d'une préconisation formulée de longue date et avec constance par la délégation.

Dès 2010, en effet, Claude Belot indiquait dans le rapport précité que c'est « au prescripteur, et donc à l'État, de devenir – ou redevenir – payeur en prenant en charge financièrement les conséquences de ses normes ».

Au terme d'un échange fructueux avec notre collègue Jean-Pierre Vial, rapporteur de la commission des lois, nous sommes parvenus, je le crois, à une solution protectrice des finances locales, dont nous aurons l'occasion de débattre.

Enfin, le dernier principe est celui de l'interdiction de la « surtransposition » des actes législatifs européens.

La proportion des textes issus du droit de l'Union européenne dans notre droit national est de 50 %, selon l'OCDE. Or leur transposition donne souvent lieu à une surenchère normative. C'est la raison pour laquelle je propose de retenir la règle issue du droit allemand selon laquelle le texte de transposition d'un acte législatif européen doit s'en tenir au contenu de celui-ci.

Ces trois principes permettraient de fixer un cadre bien établi au processus normatif, ce qui contribuerait à renforcer la qualité de la loi et la clarté des débats.

Si l'inflation normative est aujourd'hui unanimement décriée, les élus locaux sont encore dans l'attente de résultats tangibles ; et pour obtenir des résultats, il faut s'en donner les moyens ! C'est pourquoi je vous invite à adopter la présente proposition de loi constitutionnelle, afin d'inscrire dans la Constitution un « bouclier protecteur » en faveur des collectivités territoriales. Le Sénat doit se trouver aux avant-postes de la simplification administrative, il doit en être le moteur ! *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et de l'UDI-UC.)*

M. Gérard Cornu. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'auteur de cette proposition de loi ayant longuement évoqué l'aspect économique et administratif de cette question, je me limiterai à examiner son aspect juridique, du plus haut degré, au regard de la Constitution.

L'inflation normative à laquelle doivent faire face nos collectivités territoriales est une réalité quotidienne. La complexité souvent inutile de ces normes, leur coût budgétaire font de cette question un enjeu majeur ; et déjà ancien. L'excellent rapport de MM. Boulard et Lambert consacré à la lutte contre l'inflation normative, qui recense les exemples les plus aberrants, en était une illustration.

Depuis plusieurs années déjà, nombreux sont les rapports ayant condamné cette croissance normative, ses conséquences sur le dynamisme de nos territoires, l'action publique locale et les budgets locaux. Le contexte local actuel d'une raréfaction de nos ressources financière ne fait qu'aggraver cette situation.

Depuis plusieurs années, le Parlement, et en particulier le Sénat, s'est engagé dans une démarche de simplification des normes, aussi bien en faveur des collectivités territoriales que des entreprises ou des administrés. Je citerai, pour mémoire, la création de la Commission consultative d'évaluation des normes, sur l'initiative de notre ancien collègue Alain Lambert, transformée, voilà deux ans, en Conseil national d'évaluation des normes, sur la proposition de nos collègues

Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur. Le Conseil bénéficie aujourd'hui de pouvoirs étendus pour lutter contre le flux de normes, mais aussi le stock de normes.

Plusieurs initiatives parlementaires ont également eu pour vocation de simplifier la vie quotidienne de nos collectivités. Je songe au travail de qualité de notre collègue Éric Doligé, qui a déposé, en 2011, une proposition de loi de simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, dont plusieurs dispositions ont été intégrées dans la récente loi NOTRe, ce qui témoigne du caractère transpartisan de cette lutte.

Malgré les démarches mises en place et dont les effets commencent à se faire sentir, il convient d'aller encore plus vite et plus loin. Tel est l'objet de la proposition de loi constitutionnelle déposée par notre collègue Rémy Pointereau, au nom de notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Oui, le poids des normes est devenu une contrainte trop lourde pour nos collectivités et leur dynamisme ! Toutefois, la commission des lois a soulevé plusieurs difficultés ou interrogations.

La rédaction initiale de l'article 1^{er} tendait à subordonner l'action du législateur à l'objectif de stabilisation et d'allègement des charges applicables aux collectivités territoriales. Or le législateur ne représente pas la seule source de l'inflation normative ; il n'est qu'un acteur parmi d'autres – nous y reviendrons. Il n'était donc pas certain que la mise en œuvre de ces dispositions aurait conduit au tarissement du flux normatif.

Au-delà de ces difficultés d'ordre général, votre commission des lois a estimé que l'application des dispositions de l'article 1^{er} soulevait de surcroît des difficultés d'ordre juridique.

Tout d'abord, se posait la difficulté à apprécier le caractère équivalent d'une charge, *a fortiori* si elle ne présente aucune incidence financière. Pour y répondre plus précisément, il convenait de s'assurer de la sincérité des évaluations des charges financières d'une norme et de disposer d'une procédure ou d'une instance capable de l'apprécier.

Ensuite, en prévoyant un mécanisme de gage qui autorisait la discussion d'une disposition créant une charge supplémentaire, l'article 1^{er} recelait une contradiction avec l'article 40 de la Constitution, qui interdit à toute initiative parlementaire de créer ou d'aggraver une charge publique. La compensation d'une telle création ou aggravation par la diminution d'une charge équivalente ou l'augmentation d'une ressource est sans incidence sur la recevabilité.

Or, en vertu de l'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle, une initiative parlementaire introduisant une charge ou une contrainte supplémentaire pour les collectivités territoriales aurait été recevable dès lors qu'elle aurait été gagée par la suppression d'une charge ou d'une contrainte équivalente en termes de coût. En revanche, des dispositions identiques mais applicables à d'autres personnes publiques auraient été déclarées irrecevables au regard de l'article 40 de la Constitution. Ainsi, deux dispositions identiques mais s'appliquant à des personnes publiques différentes n'auraient pas été soumises aux mêmes règles de recevabilité financière et n'auraient pas subi le même sort, ce qui soulevait un évident problème de cohérence.

En matière de transposition de directives, l'article 2 du texte tendait à dissocier les projets ou propositions de loi de transposition de directives de ceux qui contiendraient des dispositions d'accompagnement de la transposition. Il visait à limiter, voire à interdire, dans le premier cas, le droit d'amendement, tandis que celui-ci aurait été pleinement opérant dans le second cas. Or, en vertu d'une jurisprudence ancienne et constante du Conseil constitutionnel, le droit d'amendement du Parlement et du Gouvernement doit s'exercer « pleinement », sous réserve des irrecevabilités prévues par la Constitution.

Rappelons qu'une directive définit, dans un domaine déterminé, le cadre minimal commun à l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Aucun État ne peut adopter une législation en deçà de ce socle minimum. En revanche, il relève de la libre appréciation du législateur national d'adopter des dispositions allant au-delà d'une simple transposition, tout en veillant à ce que cette « surtransposition » volontaire soit proportionnée et réponde à un objectif d'intérêt général. Il relève donc de la responsabilité du pouvoir politique d'apprécier l'opportunité d'aller au-delà d'une simple transposition et de pouvoir en justifier.

Tout en partageant les objectifs de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, la commission des lois a estimé que l'introduction dans la Constitution de nouvelles règles contraignantes pour le législateur ne devait pas conduire à une négation du débat parlementaire. Au contraire, l'objectif est de mieux apprécier la pertinence et l'utilité d'une nouvelle mesure pesant sur les collectivités territoriales. Le législateur doit s'astreindre à une plus grande rigueur pour ce qui concerne non seulement l'analyse des mesures qu'il adopte, mais aussi leur mise en œuvre par les collectivités territoriales.

Enfin, les dispositions initialement proposées auraient été contraignantes pour le seul législateur, tandis qu'aucune règle n'aurait encadré l'action des autres responsables de l'emballage normatif.

C'est pourquoi, pour ne pas en rester à des formules incantatoires, nous nous sommes efforcés de rechercher, dans un temps très court, des formulations qui concilient l'objectif de lutte contre l'inflation normative et le maintien de la liberté d'initiative du législateur.

Ainsi, l'article 1^{er} adopté par la commission des lois tend à insérer dans la Constitution un nouvel article 39-1, qui soumettrait le législateur et le pouvoir réglementaire au respect des principes de simplification et de clarification du droit, sans préjudice des conditions d'exercice des libertés publiques ou des droits constitutionnellement garantis. Le pouvoir législatif comme le pouvoir réglementaire seraient tenus de respecter ces principes dans le cadre de leur mission respective.

Ce même article prévoit, dans les conditions fixées par une loi organique, que toute mesure nouvelle ou toute aggravation d'une mesure nouvelle qui porterait sur les compétences exercées par une ou plusieurs collectivités territoriales ne pourrait être adoptée si elle n'a fait l'objet d'une évaluation préalable sérieuse. Il s'agit ainsi d'obliger le législateur, dans sa volonté de créer ou d'aggraver une charge pesant sur les collectivités territoriales, à réfléchir aux conséquences techniques et budgétaires d'une telle proposition. En effet, une compensation financière n'est pertinente que si elle repose sur une évaluation sincère et précise.

Une loi organique préciserait les éléments devant figurer dans l'évaluation ainsi que les règles encadrant la compensation.

S'agissant de l'article 2 de la proposition de loi constitutionnelle, la commission a adopté la disposition selon laquelle les mesures assurant la transposition d'un acte législatif européen ne devraient pas excéder les objectifs poursuivis par cet acte. Selon la commission, cette mesure s'applique au législateur aussi bien qu'au pouvoir réglementaire, tout en introduisant implicitement la notion de proportionnalité, qui fait l'objet d'une jurisprudence ancienne et claire du Conseil constitutionnel.

À la suite de la réunion de la commission le 16 décembre dernier, M. Pointereau et moi-même avons continué à travailler, afin de trouver, pour l'article 1^{er}, une rédaction prenant en compte aussi bien les objectifs de la délégation que les contraintes juridiques et législatives qu'impose toute révision de la Constitution. Notre réflexion commune nous a conduits au dépôt de deux nouveaux amendements, lesquels, s'ils sont adoptés, devraient fournir aux parlementaires des outils pour lutter efficacement contre l'inflation normative. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et de l'UDI-UC.*)

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

M. André Vallini, secrétaire d'État auprès de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, chargé de la réforme territoriale. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, nous sommes réunis aujourd'hui pour examiner une proposition de loi constitutionnelle relative à la compensation de toute aggravation par la loi des charges et contraintes applicables aux collectivités territoriales.

La norme n'est pas en elle-même à combattre, car elle est utile et même nécessaire dans un État de droit et une société qui se veut développée. Le problème vient de l'inflation normative, qui asphyxie l'action publique et freine les initiatives locales. Cette inflation a de plus un coût très élevé : de 2008 à 2013, le coût brut des normes nouvelles pour les collectivités territoriales a été estimé à 5,8 milliards d'euros.

Dans le cadre du choc de simplification voulu par le Président de la République, le gouvernement de Manuel Valls a engagé une action résolue concernant la maîtrise des normes applicables aux collectivités territoriales. Le dispositif repose sur le CNEN, le Conseil national d'évaluation des normes, et sur deux circulaires du Premier ministre, l'une du 17 juillet 2013 et l'autre du 9 octobre 2014, qui fixent un objectif et affirment une volonté.

L'objectif concerne le flux des normes nouvelles : à compter de 2015, toute charge financière liée à l'impact d'une réglementation nouvelle doit être compensée par un allègement équivalent.

La volonté porte sur le stock, avec la mise en œuvre de plusieurs vagues de simplification de normes existantes.

En janvier 2016, un premier bilan de cette action peut être mené.

S'agissant du flux, l'objectif « zéro charge nouvelle » fixé par le Premier ministre à la fin de 2014 a été tenu en 2015. Mais plus que les chiffres, qui reposent sur des estimations et sont donc toujours sujets à contestations, c'est la tendance qu'il faut considérer. Celle-ci est claire : avec les mêmes

références, que l'on prenne le coût brut ou le coût net, on constate une diminution réelle et non contestée du poids financier des normes nouvelles sur les collectivités locales.

Si cette inflexion est majeure et si nous devons collectivement nous en féliciter, le dispositif peut et doit être encore amélioré. Je pense notamment à la qualité de l'évaluation des conséquences financières des textes présentés. Certaines évaluations réalisées par les ministères prêtent à débat, voire à critiques, parfois justifiées. Les administrations centrales doivent donc fournir au CNEN des évaluations plus précises et non contestables. Une circulaire a ainsi été envoyée par le Premier ministre le 12 octobre dernier à tous les membres du Gouvernement pour leur rappeler que ces évaluations financières doivent être aussi précises que possible.

Il faut également que les échanges entre les associations d'élus et les administrations centrales soient plus étroits et plus constructifs. Trop souvent, l'administration considère avoir engagé une concertation en envoyant un simple e-mail ou en organisant une seule réunion d'information. Les administrations centrales doivent accepter de débattre et, éventuellement, de modifier les textes en fonction des échanges avec les associations d'élus. Or les procédures d'urgence devant le CNEN sont encore trop nombreuses, empêchant ce nécessaire dialogue.

Le président Lambert s'était ouvert au Premier ministre et à moi-même du trop grand nombre de saisines en urgence du CNEN. Nous avons essayé d'y remédier. Des progrès ont été enregistrés en 2015 – M. Lambert en convient –, mais ils sont encore insuffisants.

Concernant le stock de normes applicables aux collectivités territoriales, des actions complémentaires et coordonnées, destinées à permettre l'identification de normes pouvant être abrogées ou simplifiées, ont été engagées dès la fin de l'année 2014. Une mission d'inspection a été mandatée en février 2015 pour faire ressortir des normes contestables et discuter de leur bien-fondé. Elle a rendu en juillet son rapport, qui comporte une liste de 76 propositions précises, regroupées par thématiques : fonctionnement des collectivités, sécurité civile, accessibilité, formation professionnelle, marchés publics, normes budgétaires et comptables, normes sportives, urbanisme.

Par ailleurs, six ateliers thématiques ont été réunis par mon cabinet. Ils regroupaient les associations d'élus, des acteurs du terrain, notamment des élus locaux de base – l'expression n'est pas péjorative –, ainsi que des praticiens de la norme, à savoir des DGS, des directeurs généraux des services, et des DST, des directeurs des services techniques, issus de communes et de départements de toutes tailles. Ces ateliers ont porté sur la gestion, l'entretien et l'exploitation des bâtiments publics, les installations et les réglementations sportives, le fonctionnement des collectivités territoriales, les marchés publics, les normes budgétaires et comptables et le secteur social.

À la suite de cette mission d'inspection et de ces ateliers thématiques, deux séries de simplification ont été menées. La loi NOTRe a intégré seize mesures de simplification, dont douze étaient directement issues d'un rapport et d'une proposition de loi, dont je salue la qualité, du sénateur Doligé. Par ailleurs, dix-huit mesures de simplification ont été annoncées le 14 septembre dernier à Vesoul, lors du comité interministériel aux ruralités. Elles concernent essentiellement la gestion des bâtiments publics et l'urbanisme, les

activités sportives et le fonctionnement des collectivités locales. J'aurai l'occasion demain, lors de l'examen de la proposition de résolution déposée par M. Jean-Marie Bockel, de vous donner, mesdames, messieurs les sénateurs, des exemples très concrets de ces mesures de simplification, qui concernent aussi bien le degré d'inclinaison des rebords de piscine que la façon dont on doit fixer au sol les cages de foot ou les poteaux de rugby.

Une nouvelle vague de simplification est en cours, qui porte notamment sur les marchés publics et la comptabilité publique. Pour accélérer la cadence, deux évolutions seront lancées en 2016.

La première concerne un renforcement du dispositif gouvernemental, avec la mise à disposition d'une équipe du SGMAP, le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, pour la préparation des ateliers et le suivi – c'est peut-être le plus important – des mesures de simplification décidées.

La seconde évolution visera le renforcement du rôle du CNEN. Comme je m'y étais engagé ici même le 20 mai dernier, le décret concernant la saisine du CNEN a été modifié. Alors qu'il fallait cent maires ou dix présidents de conseil départemental ou deux présidents de conseil régional pour saisir le CNEN, tout élu peut désormais saisir directement cette instance d'une demande d'évaluation d'une norme qu'il juge inutile ou trop coûteuse. La publication de ce décret a pris un peu de temps, car son examen par le Conseil d'État, qui a demandé au Gouvernement de revoir sa copie, s'est avéré particulièrement long. Désormais, le maire d'une petite commune peut saisir le CNEN d'une demande de simplification ou d'allègement de normes.

Le CNEN pourra confier son instruction aux services de l'administration de l'État dont la norme est critiquée. C'est une évolution très importante. Nous devons, mesdames, messieurs les sénateurs, la faire connaître aux élus. Comme vous, je participe à de nombreuses cérémonies de vœux dans mon canton. C'est pour moi l'occasion d'indiquer aux élus qu'ils peuvent saisir directement le CNEN de toute norme qu'ils jugent excessive ou trop coûteuse.

Nous pourrions, comme l'a suggéré Alain Lambert...

Mme Nathalie Goulet. L'excellent Alain Lambert !

M. André Vallini, *secrétaire d'État.* ... lors de ma dernière venue au CNEN – je participe en effet régulièrement aux travaux de cette instance –, développer les guides de bonne pratique. Nous réglémentons trop, de façon trop tatillonne, alors que, sur de nombreux sujets, un référentiel suffirait pour guider l'action des élus. C'est la raison pour laquelle je souhaiterais que nous mettions cela en pratique à titre expérimental sur le fondement d'une réglementation à définir entre nous, en faisant en sorte que la rédaction de ce référentiel, de ce guide de bonnes pratiques se fasse en concertation entre les administrations et les associations d'élus. Beaucoup de sujets sont envisageables ; je pense par exemple aux normes relatives à la qualité des aliments servis dans les cantines ou encore à des réglementations techniques sur les bâtiments notamment sportifs, comme les piscines, les gymnases ou les patinoires. De ce point de vue, j'attends évidemment vos propositions, qui, je n'en doute pas, seront très intéressantes.

Enfin, après avoir évoqué le flux et le stock, je voudrais vous parler de l'application des normes.

L'inquiétude exprimée par les élus locaux, leur mécontentement parfois, voire leur colère, concernent au moins aussi souvent l'application de la norme que la norme elle-même. Cela est notamment le cas dans les petites communes, qui ont peu de moyens techniques et humains et qui ne disposent pas nécessairement des moyens financiers pour adapter leur patrimoine – bâti notamment – ou leurs actions aux normes en vigueur ou aux normes nouvelles. La question est alors moins celle de la norme nationale que celle de son application sur le territoire. Les élus doivent pouvoir trouver auprès des préfetures et des services déconcentrés de l'État les éléments nécessaires à la compréhension des normes applicables ou à l'explication des normes nouvelles. Ils doivent également être accompagnés et conseillés dans la mise en œuvre de ces normes, en particulier si celles-ci entraînent des adaptations complexes ou coûteuses pour la collectivité.

Dans cette perspective, la réforme actuelle de l'administration territoriale de l'État devra permettre d'accompagner les élus mieux encore qu'aujourd'hui. Aussi, lors de mes déplacements hebdomadaires dans les départements, comme celui de M. Pointereau il y a quelques mois, ou en Vendée après-demain ou encore en Lozère la semaine prochaine, j'insiste pour que les préfetures, les sous-préfetures et les services de l'État soient davantage facilitateurs dans la mise en œuvre des normes. Comme cela a été dit précédemment, il faut un véritable changement de culture de l'administration : elle a certes pour mission de veiller à ce que la norme soit correctement appliquée, mais elle doit aussi aider les élus à l'appliquer au mieux et de la façon la plus adaptée et la plus pragmatique.

Voilà pourquoi j'ai suggéré au Premier ministre d'envoyer une instruction aux préfets et aux chefs de services des administrations déconcentrées leur prescrivant une interprétation facilitatrice des normes et l'accompagnement des élus. Cette circulaire est en cours de finalisation et leur sera adressée dans les prochains jours. À ce sujet, je reprends volontiers à mon compte l'expression québécoise d'« accommodement raisonnable ». Bien qu'elle signifie à peu près la même chose, l'expression est plus imagée encore que celle d'« interprétation facilitatrice ».

Pour mieux accompagner les collectivités locales, l'État doit également renforcer son ingénierie au service des collectivités locales, notamment au service de celles qui sont les moins dotées. Aussi la mesure 36 du comité interministériel aux ruralités de Vesoul prévoit-elle l'élaboration d'une directive nationale d'orientation relative à l'ingénierie de l'État dans les territoires. Elle est en cours de concertation interministérielle et devrait être adressée sous peu aux préfets.

Enfin, je voudrais évoquer une autre des formes de simplification administrative mise en place par le Gouvernement, à savoir l'application aux collectivités locales du principe selon lequel « silence vaut acceptation ». Ce n'est certes pas tout à fait l'objet de la proposition de loi constitutionnelle, mais je tiens tout de même à en parler. En effet, cela participe de ce mouvement général de simplification de la vie que nous appelons de nos vœux pour nos concitoyens et pour les élus locaux.

Aux termes de la loi du 12 novembre 2013, le silence gardé par l'administration sur une demande vaut désormais acceptation. Ce principe, qui est applicable depuis le 12 novembre 2014 aux administrations de l'État et à ses établissements publics, l'est également aux collectivités locales depuis le 12 novembre dernier. Il concernera 260 procédures applica-

bles aux collectivités locales, soit environ 70 % des procédures éligibles. Il s'agit là d'une petite révolution silencieuse, qui facilitera toutefois grandement la vie de nos concitoyens comme celle des élus.

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous le voyez, l'action du Gouvernement en matière de lutte contre l'inflation normative est résolue, déterminée et quotidienne pour ce qui me concerne.

J'en viens au texte même de la proposition de loi constitutionnelle qui nous réunit aujourd'hui.

Comme cela a été évoqué lors de l'examen du texte en commission, la création d'un mécanisme de gage créerait une charge financière supplémentaire et serait en contradiction avec l'article 40 de la Constitution. En outre, une telle disposition pourrait bloquer de nombreuses initiatives. En effet, comment confier un jour aux régions, à titre expérimental, une compétence en matière d'accompagnement vers l'emploi, sauf à supprimer une compétence régionale de charge équivalente ?

Quant à la disposition sur la surtransposition des textes européens, elle obligerait le Conseil constitutionnel à contrôler le respect du droit de l'Union européenne, remettant ainsi en cause la hiérarchie des normes. J'ajoute que cette disposition dérogerait directement à l'article 44 de la Constitution selon lequel « les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement ». Plus largement, il est de la responsabilité du pouvoir politique d'apprécier l'opportunité d'aller au-delà d'une simple transposition d'un texte européen.

Votre commission des lois, comme l'a dit le rapporteur Jean-Pierre Vial, a très profondément modifié les deux articles de la proposition de loi constitutionnelle. Toutefois, de l'impossibilité juridique, nous sommes passés à la déclaration d'intention...

L'article 1^{er} du texte prévoit désormais l'insertion d'un nouvel article après l'article 39 de la Constitution. Son premier alinéa se borne à une déclaration de principe, peu explicite, qui concernerait l'ensemble des textes, et pas seulement ceux applicables aux collectivités territoriales. La portée générale de ce nouvel article pourrait entraîner une jurisprudence très contraignante, source d'instabilité juridique. En effet, les objectifs de simplification et de clarification du droit deviendraient constitutionnels et seraient donc invocables lors d'une question prioritaire de constitutionnalité par exemple. Quant au second alinéa, il n'apporte rien de nouveau, puisque le Gouvernement est d'ores et déjà soumis à une obligation d'évaluation au travers des études d'impact qui doivent accompagner les projets de loi.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, pour faire reculer la prolifération normative, ce que nous souhaitons tous, il est inutile de réviser la Constitution. Privilégions plutôt la volonté, plus précisément la volonté politique, ce dont le Sénat comme le Gouvernement ne manquent pas ! Je souhaite que Sénat et Gouvernement continuent ensemble à œuvrer pour atteindre l'objectif primordial que sont la simplification des normes et l'allègement de leur coût pour les collectivités locales. Voilà pourquoi le Gouvernement considère qu'il n'est pas opportun d'adopter cette proposition de loi constitutionnelle. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain et du groupe écologiste.)*

M. le président. Nous passons à la discussion de la motion tendant à opposer la question préalable.

Question préalable

M. le président. Je suis saisi, par M. Vandierendonck et les membres du groupe socialiste et républicain, d'une motion n° 2.

Cette motion est ainsi rédigée :

En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur la proposition de loi constitutionnelle tendant à favoriser la simplification du droit pour les collectivités territoriales et à encadrer la transposition des directives européennes (n° 265, 2015-2016).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 8, du règlement du Sénat, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour dix minutes, un orateur d'opinion contraire, pour dix minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

En outre, la parole peut être accordée pour explication de vote, pour une durée n'excédant pas deux minutes et demie, à un représentant de chaque groupe.

La parole est à M. René Vandierendonck, pour la motion.

M. René Vandierendonck. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous sommes tous d'accord pour dire qu'il existe une inflation normative et qu'il faut faire preuve de volontarisme pour la combattre. En effet, l'inflation normative est au cœur des préoccupations des élus locaux.

Élu sénateur en 2011, j'ai rapidement fait le constat lors des états généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat que près de 70 % des élus avaient placé les contraintes réglementaires en tête de leurs difficultés. Je pense notamment aux contraintes en matière d'urbanisme, qui feront d'ailleurs l'objet dès demain d'une discussion au Sénat à l'occasion de l'examen d'une proposition de résolution.

La consultation très fine et très minutieuse des élus locaux, à laquelle la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a procédé en 2014, est venue confirmer ce constat.

Nous sommes également tous d'accord sur le fait que toutes les normes ne sont pas infondées, que c'est leur accumulation qui pose problème et que les difficultés que connaissent certaines collectivités locales découlent parfois de la manière dont ces normes sont mises en œuvre sur le terrain, ainsi que notre collègue Rémy Pointereau l'a souligné à juste titre. Parfois, les « accommodements facilitateurs » manquent bel et bien !

Enfin, nous sommes tous d'accord au Sénat pour dire que le traitement du problème ne peut pas être hémiplegique. En effet, de nombreux rapports ont déjà traité cette question, comme le rapport de Claude Belot sur la maladie de la norme en 2010, celui de notre collègue Éric Doligé en 2011 ou encore le fameux rapport élaboré par Alain Lambert...

Mme Nathalie Goulet. Excellent !

M. René Vandierendonck. ... et Jean-Claude Boulard en 2013, qui décrivait parfaitement le phénomène de sédimentation des normes, comme les différentes couches d'une géologie normative.

Personnellement, je me contenterai de dresser quelques constats.

Le Gouvernement a engagé plusieurs mesures de simplification des normes applicables aux collectivités locales. Un tel chantier était d'autant plus indispensable que, entre 2008 et 2013, la charge brute des normes nouvelles mises à la charge des collectivités territoriales a été estimée à 5,8 milliards d'euros.

Le Gouvernement a donc entrepris un plan d'action tant sur le flux que sur le stock des normes. À cet égard, je souligne que c'est sur l'initiative du Sénat, comme M. le rapporteur a eu l'élégance de le mentionner, et plus particulièrement de nos collègues Jean-Pierre Sueur et Jacqueline Gourault, que « la chenille est devenue papillon » : la Commission consultative d'évaluation des normes est en effet devenue le Conseil national d'évaluation des normes. Ce dernier dispose désormais de pouvoirs renforcés, même s'il est vrai que les conditions de saisine du Conseil écartaient beaucoup d'initiatives des élus jusqu'à présent. En effet, le CNEN ne pouvait être saisi que par un minimum de cent maires. Heureusement, ces modalités de saisine ont été récemment assouplies. Aujourd'hui, il faut donc saluer l'existence de ce CNEN !

Par ailleurs, le Gouvernement a pris une autre décision importante, à savoir le gel des normes. Je rappelle que, en juillet 2010, François Fillon, alors Premier ministre, avait tenté de le mettre en œuvre avec un succès mitigé. Désormais, le gel de normes est entré en vigueur par une circulaire de juillet 2013. On importe dans notre culture gouvernementale le dispositif britannique du « *one-in, one-out* » afin d'éviter la prolifération des normes.

En outre, la circulaire du 9 octobre 2014 prévoit que l'impact financier net des normes nouvelles sur les collectivités soit nul dès le 1^{er} janvier 2015.

Mes chers collègues, je ne reviendrai pas sur les douze mesures issues de la proposition de loi de notre collègue Éric Doligé qui ont été intégrées dans la loi NOTRe, car cela a déjà été évoqué. Je ne reviendrai pas davantage sur les importantes avancées qui ont été annoncées lors du comité interministériel aux ruralités de Vesoul. J'en arrive donc à l'essentiel : faut-il à ce stade réviser la Constitution pour atteindre les objectifs fixés dans la présente proposition de loi constitutionnelle ? À mon sens, cette révision n'est pas nécessaire, et je vais tâcher de vous le montrer.

Figurez-vous que l'action du CNEN ainsi que celle du Secrétariat général du Gouvernement ont fait l'objet d'une analyse attentive de la part de la Cour des comptes. Personne ne l'a évoqué jusqu'ici, mais la Cour des comptes a publié un important rapport sur les finances publiques locales en octobre 2015 qui montre bien ce qu'il reste à améliorer. Dans ce rapport, il est précisé que « l'évaluation de l'impact des textes applicables aux collectivités territoriales relève de deux instances, l'une politique, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), dont le secrétariat est assuré par la direction générale des collectivités locales (DGCL), et l'autre, administrative, le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), responsable de la mise en œuvre d'un « moratoire » qui ne recouvre qu'une partie des textes réglementaires comportant une dimension normative ».

Par ailleurs, il y est indiqué qu'il reste cependant « difficile d'apprécier de façon globale l'impact des normes sur les finances publiques locales du fait de l'existence de ces deux instances, aux objectifs, champs d'intervention et méthodes

de chiffrage distincts, chargées de se prononcer sur l'évaluation des divers coûts et gains induits par les textes ». C'est là-dessus qu'il conviendrait de travailler !

Enfin, on peut y lire que, « si les mêmes fiches d'impact leur sont transmises par les ministères producteurs de normes, le CNEN et le SGG les exploitent de façon différente en fonction de leurs missions respectives » et que, « de surcroît, ces fiches souffrent parfois d'une fiabilité insuffisante ».

La critique émise dans le rapport de la Cour des comptes est constructive, puisqu'elle reconnaît malgré tout les avancées réalisées. Toutefois, mes chers collègues, vous voyez bien que, pour avancer aujourd'hui dans la lutte contre l'inflation normative, il n'est en aucun cas nécessaire de réviser la Constitution.

Une autre préconisation importante de la Cour des comptes consiste à accroître la portée des avis rendus par le Conseil national d'évaluation des normes, en étendant la publicité faite à l'évaluation du coût des normes et en renforçant le suivi, c'est-à-dire la transparence quant aux suites données à ces avis.

Dès lors, monsieur le rapporteur, si je salue sincèrement l'immense travail de réécriture que vous avez réalisé dans un temps restreint sur cette proposition de loi constitutionnelle, je reste sur ma faim, car je ne vois nulle part comment l'évaluation préalable de toute mesure nouvelle ou toute aggravation d'une mesure sur les compétences des collectivités territoriales s'articulera avec la loi organique du 15 avril 2009 établissant le dispositif des études d'impact.

Je me pose aussi d'autres questions. Pourquoi modifier l'article 39 de la Constitution plutôt que l'article 72-2, qui fixe les principes relatifs aux finances locales et aux relations entre l'État et les collectivités ? Le dispositif d'encadrement des transpositions des directives européennes est juridiquement distinct, à mes yeux, de l'objet de l'article 1^{er} de cette proposition de loi constitutionnelle. La disposition proposée par M. Pointereau ne contribue-t-elle pas à faire du Parlement une simple chambre d'enregistrement du droit européen, niant ainsi le droit d'amendement et les prérogatives des deux assemblées ?

Au regard de ces incertitudes, et fidèles à la fameuse phrase que Philippe Bas, président de la commission des lois, avait lancée dans cette enceinte le 17 novembre dernier - « La Constitution est le pacte fondamental qui unit tous les Français. Il n'en est pas de plus élevé. On ne doit la réviser que pour des raisons impérieuses. » -, nous considérons que, pour atteindre les objectifs fixés, que nous partageons, il n'est pas nécessaire de recourir à une révision de la Constitution. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. Sans chercher à rouvrir le débat et sans revenir sur les positions qui ont pu être exprimées par les uns et les autres, je formulerai quelques observations. Convenons d'ailleurs que ces positions nous permettent de nous situer dans un « accommodement raisonnable », pour reprendre votre expression, monsieur le secrétaire d'État. En effet, je n'ai entendu aucune véritable opposition dans la présentation qui vient de nous être faite. Sur les chiffres, peut-être, mais, là encore, notre collègue René Vandierendonck a été extrêmement prudent et, effectivement, certains considèrent que les chiffres appellent à la modestie.

Quoi qu'il en soit, ce n'est pas sur ces points, me semble-t-il, qu'il faut s'opposer. Comme vous l'avez souligné, monsieur le secrétaire d'État, nous ne sommes qu'au début d'un processus et si une expression doit être fédératrice – je n'en ai trouvée aucune tirée du parler canadien –, c'est celle de « démarche culturelle ».

Oui, c'est une démarche culturelle qu'il nous faut engager pour que, par les textes et au-delà, nous accédions à une véritable révolution ! En effet, si notre pays est atteint d'un mal – peut-être le devons-nous d'ailleurs à notre cartésianisme –, c'est bien d'être dans l'incapacité de prévoir une mesure sans passer par une disposition normative. Il est un exemple assez intéressant à cet égard, dont nous avons d'ailleurs largement débattu en commission des lois, même s'il ne représente qu'un aspect du texte soumis à notre examen. Il s'agit de la transposition des directives européennes.

Nous l'avons dit, nous travaillons dans un cadre extrêmement contraint, la norme européenne constituant un plancher en deçà duquel il est impossible d'aller. Le risque, dès lors, est d'aller au-delà. Or ce risque, nous le concrétisons allégrement en France ! Si nous faisons un peu de droit comparé sur des dispositions très pratiques, par exemple en matière économique, que constatons-nous ? Certes, nous sommes un État unitaire et nos voisins sont des États fédéraux, mais force est de constater que les directives ne sont absolument pas intégrées de la même manière chez nous et chez eux. L'Allemagne, l'Italie et l'Espagne procèdent à des transpositions très « *light* », si vous me permettez l'expression, mes chers collègues. Mais, en plus de cela, ces pays laissent la responsabilité de la mise en œuvre aux régions ou aux *Länder*.

D'ailleurs, monsieur le secrétaire d'État, j'ai été très sensible à la possibilité que vous avez évoquée de voir, demain, peut-être à titre expérimental, les régions disposer de capacités législatives. Chez nos voisins, c'est déjà le cas ! De ce fait, non seulement les directives sont transposées dans une version très légère, mais, en plus, la mise en œuvre bénéficie de toute la souplesse, pour employer une formulation pudique, qu'offrent les régions ou *Länder* de ces pays. Nous, au même moment, pour être certains qu'en Corrèze, en Savoie ou ailleurs la directive s'appliquera avec la même clarté et la même compréhension, nous corsetons le dispositif.

Voilà un exemple qui montre bien les conséquences de ce souci de bien faire, de cette rigueur qui, malheureusement, dans le temps, a un poids. Pourquoi cette précision, « dans le temps » ? Il a été fait référence aux premiers rapports du Conseil d'État, lequel produit annuellement une évaluation des politiques législatives. Je crois me souvenir d'un conseiller d'État ayant dénoncé l'incertitude créée par « trop de droit ». C'était Mme Françoise Chandernagor, qui est bien connue pour ses écrits. Donc nous parlons de phénomènes anciens.

Dans le cadre de la préparation de ce texte, avec la DGCL, nous avons pu apprécier les efforts réalisés sur le plan réglementaire – vous êtes revenu sur le sujet, monsieur le secrétaire d'État, et M. René Vandierendonck a également insisté sur ce point dans sa démonstration.

Nous avons été un peu plus discrets sur l'importance de certains textes. Le cas des associations sportives a par exemple été évoqué, et cette difficulté rencontrée par certains maires qui, à la fois, souhaitent voir leur club sportif évoluer vers une division supérieure et appréhendent cette montée pour toutes les contraintes en découlant.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur le rapporteur.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. Pour l'ensemble de ces raisons, nous nous opposons à la motion tendant à opposer la question préalable. Aujourd'hui, il faut pouvoir aller plus loin. La délégation sénatoriale aux entreprises a d'ailleurs déposé un texte dans le même sens et c'est au travers de la loi organique qu'il faudra arrêter les modalités auxquelles nous avons fait, les uns et les autres, référence.

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

M. André Vallini, secrétaire d'État. Je suis bien évidemment favorable à la motion tendant à opposer la question préalable présentée par M. Vandierendonck, mais je souhaite rebondir sur les propos du rapporteur et souligner que, nous aussi, nous devons faire notre révolution.

On demande à l'administration de changer de pratiques, d'évoluer d'une culture du contrôle à une culture du conseil. Mais nous-mêmes, parlementaires ou membres du Gouvernement, nous sommes les héritiers – c'est un motif de fierté – des jacobins et de Napoléon. Ceux-ci ont non seulement centralisé la France, mais ils ont aussi fait en sorte qu'elle soit administrée exactement de la même façon, du nord au sud et d'est en ouest.

On parle beaucoup de l'Ancien Régime, avec cette fameuse phrase, « l'État, c'est moi », que Louis XIV, paraît-il, n'a jamais prononcée... Sous l'Ancien Régime, nos anciennes provinces étaient administrées de façon très différenciée. Mais, depuis plus de deux siècles maintenant, nous nous employons à ce que la France soit administrée à l'identique, et ce sur tous les endroits du territoire. Il faut évoluer, me semble-t-il...

Pour ma part, j'ai coutume de dire que je suis jacobin de cœur – parce que j'ai été élevé, comme vous, mesdames, messieurs les sénateurs, dans l'amour de la République une et indivisible – et que je suis devenu girondin par raison, l'évolution actuelle de la société, les réactions de nos concitoyens, mais aussi celles des élus locaux que vous représentez exigeant d'aller vers une gestion différenciée selon les territoires.

Une telle évolution heurte beaucoup de choses en chacun d'entre nous, et ce indépendamment de notre couleur politique. Mais, j'y insiste, il faut aller vers cette gestion différenciée. À cet égard, la loi MAPTAM a instauré la CTAP, la conférence territoriale de l'action publique. Cette instance permettra une organisation différente selon les régions, notamment en termes de répartition des compétences entre collectivités. Cette création, qui est passée presque inaperçue, en tout cas auprès du grand public, pourrait avoir beaucoup d'effets – positifs, je l'espère – dans les années à venir.

Je rejoins donc vos propos, monsieur le rapporteur. En matière d'application de normes, aussi, nous devons pouvoir envisager de ne pas appliquer une même norme strictement à l'identique sur l'ensemble du territoire de la République.

M. le président. La parole est à Mme Cécile Cukierman, pour explication de vote.

Mme Cécile Cukierman. Le texte de la proposition de loi constitutionnelle, tel qu'amendé par la commission des lois, n'est pas forcément meilleur que la version initiale sur le fond, notamment s'agissant des réponses qu'il entend apporter. Pour reprendre une formule assez traditionnelle, disons que ce texte propose une réponse « inadaptée et incomplète » à deux questions pourtant majeures, soulevées à la fois par son auteur, le rapporteur, le défenseur de la motion et M. le secrétaire d'État.

Au problème de l'insuffisance des ressources des collectivités locales, il est opposé une sorte de *statu quo* des compétences et interventions, privant lesdites collectivités d'une capacité à répondre aux besoins des populations qui viendraient à s'exprimer. Il s'agit en fait d'accepter la mise en déclin de la dépense publique, alors même que celle-ci constitue la légitime contrepartie de la participation du contribuable citoyen au fonctionnement de la cité par le biais du paiement de ses impôts. Je reviendrai ultérieurement sur ce point.

Par ailleurs, s'agissant des normes et de ce qu'on appelle l'inflation normative, qui vient d'être évoquée, nous sommes encore en présence d'un mélange plus que discutable d'éléments en définitive fort différents. Certes, la norme peut être contraignante, mais, parce qu'avant de répondre à une préoccupation de centralisme, elle se fonde sur un principe d'égalité de chacun devant la loi, elle est aussi source de protection. Quand on adopte le système métrique dans la France de la fin du XVIII^e siècle, c'est pour que le kilo de pain ait la même masse à Paris, Lyon, Toulouse, Marseille ou Saint-Étienne. La préoccupation est d'apporter une réponse aux besoins des populations. La norme est donc aussi l'instrument par lequel on rend possible le vivre ensemble.

Pour autant, un devoir d'inventaire s'impose certainement face à cette fuite en avant de la production normative, qui nous a aussi poussés, nous, parlementaires, femmes et hommes politiques, à toujours agir plus, sans forcément évaluer ou modifier l'existant.

Pour conclure, je dirai que la proposition de loi constitutionnelle dont nous débattons tend à accepter tout à la fois le déclin des ressources des collectivités et la réduction de leur implication dans la vie quotidienne des Français. Comme nous y sommes opposés, nous ne pouvons que nous associer à la motion déposée par les membres du groupe socialiste.

M. le président. Je mets aux voix la motion n° 2, tendant à opposer la question préalable.

Je rappelle que l'adoption de cette motion entraînerait le rejet de la proposition de loi constitutionnelle.

En application de l'article 59 du règlement, le scrutin public ordinaire est de droit.

Je rappelle que l'avis de la commission est défavorable et que celui du Gouvernement est favorable.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter?...

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à procéder au dépouillement du scrutin.

(Il est procédé au dépouillement du scrutin.)

M. le président. Voici, compte tenu de l'ensemble des délégations de vote accordées par les sénateurs aux groupes politiques et notifiées à la présidence, le résultat du scrutin n° 119 :

Nombre de votants	343
Nombre de suffrages exprimés	341
Pour l'adoption	139
Contre	202

Le Sénat n'a pas adopté.

Discussion générale (suite)

M. le président. Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Jean-Marie Bockel.

M. Jean-Marie Bockel. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, Claude Belot, qui présidait voilà quelques années la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, avait donné comme titre à un rapport publié en 2011 : *La maladie de la norme*. Il inaugurerait ainsi une démarche que nous avons intensifiée depuis qu'en novembre 2014 le bureau du Sénat nous a confié, sous les auspices du président Larcher, la mission de simplifier les normes applicables aux collectivités territoriales.

On a cité le rapport d'Éric Doligé, celui d'Alain Lambert – premier président de la délégation à sa création – et de Jean-Claude Boulard sur l'inflation normative. Ce rappel illustre la portée profonde de la proposition de loi constitutionnelle que nous examinons aujourd'hui : il s'agit bien de soigner une maladie, une maladie affectant de longue date notre ordonnancement juridique, une maladie profondément inscrite dans les gènes de tout ce que la France compte de créateur de droit, à commencer par nous, le Parlement, qui sommes, avec l'exécutif, monsieur le secrétaire d'État, la source à partir de laquelle s'enclenche le processus cumulatif responsable de cet empilement normatif.

M. André Vallini, secrétaire d'État. Eh oui !

M. Jean-Marie Bockel. Certaines médications ont été identifiées ; je pense en particulier au rôle du Conseil national d'évaluation des normes, que préside Alain Lambert. Nous avons poussé ses prérogatives aussi loin que possible en adoptant la loi du 17 octobre 2013, sur la proposition de nos collègues Jacqueline Gourault, alors présidente de la délégation, et Jean-Pierre Sueur, alors président de la commission des lois.

C'était nécessaire, mais cela reste insuffisant : pour traiter en profondeur la maladie de la norme, il faut aborder la Constitution, il faut instiller dans l'élaboration de la loi des règles curatives du mal que nous avons à combattre. Quand on compare avec les pays qui nous entourent – je pense en particulier à l'Allemagne, limitrophe du département dont je suis l'élu –, on voit qu'il faut un moment donné renverser la table et prendre des mesures fortes. À défaut, les vieilles habitudes et la maladie reprennent le dessus.

Bien entendu, il faut de l'expérience, et même du tact, pour modifier la Constitution – sujet d'actualité – ; nous en sommes parfaitement conscients. C'est pourquoi nous sommes heureux du travail accompli par la commission des lois sur le texte que nous lui avons proposé, et nous nous félicitons de l'échange fructueux qui a eu lieu avec son rapporteur, Jean-Pierre Vial, qui est aussi membre de notre délégation, pour élaborer le meilleur texte possible. Cette collaboration succède à celle que je viens de rappeler entre Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur. On voit que, pour dresser le cadre institutionnel et juridique de la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, il est bon que s'associent, chacune dans son rôle, la commission des lois et la délégation aux collectivités territoriales.

Cette association nous a permis de progresser sur plusieurs axes.

La maladie de la norme se manifeste sous des formes très diverses appelant chacune son propre traitement. Dans le rapport qu'il a consacré l'année dernière à la problématique de la transition énergétique, Rémy Pointereau, premier vice-président de notre délégation chargé de la simplification des normes, s'est attaché à esquisser un début de typologie très utile à cet égard, distinguant six catégories de dispositions qui créaient une aggravation des charges et contraintes applicables aux collectivités territoriales.

Cette typologie permet de constater que la simplicité normative se heurte à trois tendances principales bien connues : la tentation de donner à l'idéal politique une traduction juridique aussi ambitieuse et détaillée que possible ; l'indifférence aux conditions financières de mise en œuvre des règles que l'on institue – je caricature un peu – ; la propension à négliger ce que la surcharge rédactionnelle ou procédurale peut représenter du point de vue de l'efficacité.

La modification constitutionnelle à laquelle nous souhaitons aboutir à l'issue de nos échanges avec la commission des lois tend à instaurer des principes modérateurs dans ces trois directions.

Le premier principe est celui de la sobriété normative : il doit dissuader de surcharger les mesures de transposition des textes européens avec des dispositions superfétatoires au regard de nos obligations européennes – d'autres pays européens, cela a été dit, ont une vision et une pratique beaucoup plus sobres en la matière – ; il doit aussi permettre la compensation des normes nouvellement créées par la suppression de normes équivalentes. C'est cette philosophie que chacun doit avoir à l'esprit. Tout à l'heure, René Vandierendonck, même si je n'étais pas d'accord avec ses conclusions, et le secrétaire d'État ont dit des choses assez justes des différents leviers sur lesquels il convient d'agir. Nous n'avons pas le sentiment que cette modification de la Constitution que nous proposons est l'alpha et l'oméga, mais elle doit être un tournant et concrétiser cet engagement.

Le deuxième principe est celui de la responsabilité normative, en vertu duquel le prescripteur, en l'occurrence l'État, doit aussi être le payeur des charges découlant des normes qu'il crée. Des dispositions en ce sens existent déjà à l'article 72-2 de la Constitution ; nous souhaitons les compléter en fonction de l'expérience acquise.

Le troisième principe est celui de la simplicité et de la clarté normative, dont la consécration dans la Constitution encouragera le Conseil constitutionnel à développer sa jurisprudence dans ces domaines. Là aussi, le terrain est déjà relativement défriché, il s'agit de confirmer et d'approfondir.

L'adoption par le Sénat de la proposition de loi constitutionnelle, qui décline ces trois orientations, montrera aux élus locaux, pour qui la simplification normative reste une priorité – ils nous le rappellent chaque semaine avec force –, que nous continuons de progresser.

J'ignore bien sûr quel sera le sort de cette proposition de loi constitutionnelle si, comme je le souhaite, elle est adoptée par le Sénat. J'espère qu'elle prospérera. En tout état de cause, son adoption sera d'ores et déjà un signal très fort, marquera la détermination du Sénat et montrera que la priorité évoquée par le président Larcher et à laquelle nous nous rangeons tous chacun à notre manière n'est pas un vain mot. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et du groupe Les Républicains.*)

M. le président. La parole est à Mme Cécile Cukierman.

Mme Cécile Cukierman. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, outre ces tragiques événements du point de vue de la sécurité intérieure, la France a connu cet automne une campagne électorale pour les élections régionales au cours de laquelle, manifestement et fort heureusement, quelques candidats et candidates ont dû entendre l'inquiétude et les préoccupations des élus locaux.

Cette inquiétude est d'ailleurs parfaitement légitime puisque, au même moment, la majorité du Sénat, malgré l'attitude de nombre de ses membres éminents dès lors qu'ils sont en situation, a concédé au Gouvernement qu'il n'était pas anormal que les collectivités locales participent, par la baisse de leurs dotations, à la réduction des déficits publics par mise en déclin de la dépense publique. Ce qui, de fait, laisse apparaître le caractère d'affichage – hors la très grande approximation du texte original de la proposition de loi, pour ne pas dire plus – du texte qui nous est présenté ce jour.

Car, mes chers collègues, de qui se moque-t-on ? Les difficultés des collectivités locales n'auraient que des raisons exogènes, qui seraient, d'une part, les charges transférées sans compensation réelle et, d'autre part, les normes techniques, juridiques, réglementaires, sanitaires et j'en passe sûrement qui découlent de la transposition de directives européennes protéiformes et proliférantes ?

Question : qui vote ces transferts de charges, sinon, dans la plupart des cas, des majorités qualifiées constituées d'éminents parlementaires ?

M. Rémy Pointereau. Eh oui !

Mme Cécile Cukierman. Et qui permet la transposition de directives communautaires, sinon le vote, par les mêmes éminents parlementaires, de textes composés en grande partie de dispositions de pure transposition ?

Je ne parle même pas, mes chers collègues, du fait que, parfois, les normes et les directives se trouvent transposées par le truchement d'articles d'habilitation à légiférer par ordonnance présentés, depuis bien des années, au fil des projets de loi dont nous débattons et que, régulièrement, des majorités adoptent.

M. Charles Revet. Eh oui !

Mme Cécile Cukierman. On peut se demander s'il y a lieu de modifier une fois encore un texte constitutionnel déjà passablement martyrisé par la pratique d'un peu plus de cinquante ans et dont la mise en œuvre a tout de même abouti à créer un rapport de force politique dont le premier parti est, le plus souvent, celui de la cohorte des abstentionnistes et le second, celui du « vote contre, faute de mieux ».

Le texte qui nous est présenté part donc d'un constat relativement juste mais apporte des solutions inadaptées. Plutôt que de corseter l'action publique dans une évaluation le plus souvent strictement comptable, il conviendrait que nous nous interrogeons sur ses objectifs, ses finalités, son contenu.

Quelques-uns de ceux qui ont signé le texte mis en discussion ont pourtant voté le transfert du RMI aux départements, sans d'ailleurs se demander si la compensation suivrait ; je crois qu'il serait fastidieux, mes chers collègues, de rappeler ici les votes que vous avez exprimés, notamment entre 2002 et 2012, sur les dotations aux collectivités locales, alors même que vous affirmiez votre attachement à la décentralisation et à l'autonomie financière des collectivités locales. La remarque vaudrait aussi, soit dit en passant, pour ceux qui furent vent debout contre la réforme Sarkozy des collectivités locales et qui ont fini par proposer, en échange, la loi NOTRe et le

développement des communes nouvelles comme pis-aller à la réduction des concours budgétaires... Et je ne parle pas d'une réforme de la dotation globale de fonctionnement dont on sent, confusément, qu'elle tend à faire « table rase du passé », notamment le passé industriel de nombre de villes petites et moyennes de notre pays qui n'ont plus, aujourd'hui, que les sans-emploi laissés sur le carreau par les plans sociaux et les stratégies d'entreprises et de groupes.

La démagogie a ceci de déplaisant, mes chers collègues, qu'elle empêche d'appréhender les voies et moyens conduisant au redressement de situations compromises.

Oui, nous devons revisiter et revivifier l'action publique dans ce pays !

Nous sommes partisans, de longue date, d'une dépense publique adéquate, qu'elle soit menée par les collectivités locales comme par l'État ou la sécurité sociale, tout simplement parce que, par principe, la dépense publique, c'est le salaire de celui qui n'en a pas ou pas beaucoup et c'est l'application la plus évidente du principe d'égalité, élément pivot du pacte républicain. La dépense publique, c'est l'essence et peut-être même la quintessence de notre République. La réduire, c'est affaiblir – je l'ai dit précédemment – le lien entre le citoyen et nos valeurs de fond, et cela conduit parfois à ce que nous constatons depuis plusieurs mois.

Le bien-fondé de notre travail de parlementaire n'est donc pas de nous livrer au petit jeu des équivalences entre dépenses à prendre en charge et dépenses à redonner à d'autres, ni de devenir des comptables au petit pied et à la vue étroite, mais bien plutôt de rendre plus efficace l'allocation de la ressource tirée de l'impôt, c'est-à-dire de répondre aux besoins et aux attentes de nos compatriotes pour ce qui concerne l'éducation, le logement, l'action sociale, la réalisation d'infrastructures, la santé, les transports publics, le sport ou la culture.

À ce stade de la discussion, je ne peux évidemment manquer de rappeler – nous l'avons encore vu cet après-midi – à quel point ceux-là mêmes qui s'affichent contempteurs de la dépense publique deviennent souvent négligents quand il s'agit de s'interroger sur la dépense fiscale et d'en interpellier l'efficacité !

Avant de conclure, je ne peux également oublier de parler quelques instants de la question des normes et directives européennes.

Il n'y a pas de « surtransposition » des directives européennes. Un acte communautaire, fruit de la procédure en vigueur au niveau européen, n'a pas vocation à constituer une sorte de « plafond » législatif ou réglementaire pour chaque droit positif national. Il constitue en réalité un socle commun à l'ensemble des pays membres de l'Union, et il se peut fort bien, dans un domaine donné, que le droit national d'un pays membre propose, sous certains aspects, des garanties supérieures du point de vue des usagers ou des citoyens.

Transposer une directive européenne ne signifie donc pas nous plier à une règle forcément supérieure. En revanche, qu'un certain nombre d'élus soient préoccupés par les « normes » continue de nous interpellier. Le titre de cette proposition de loi surfe sur le ras-le-bol des normes de nombreux élus locaux, que nous entendons fortement dans cette période de vœux.

La norme peut être contraignante, mais la norme peut aussi – elle le doit de fait – signifier la sécurité pour l'utilisateur, la règle commune, appliquant des principes aussi importants que ceux de prévention, précaution, préservation

des individus et de notre environnement par exemple. Il faut donc, non pas balayer d'un revers de manche cette question, mais éviter tout amalgame. Certaines normes, nous le savons, sont le fruit de *lobbies* privés et n'ont nullement pour mission de répondre à l'intérêt général. Certaines nécessitent un accompagnement, des moyens financiers pour les rendre efficaces.

Or, et j'en terminerai par ce hasard de calendrier, cette colère anti-normes s'accroît au moment où les conséquences de la RGPP se font sentir avec le départ de nombreux fonctionnaires des services déconcentrés de l'État au plus près de nos communes, poussant les élus locaux vers des cabinets coûteux d'assistance, de conseil, d'accompagnement. Enfin, cette colère s'accroît au moment où le gel, puis la baisse de la dotation plongent les élus locaux dans l'incapacité à investir pour répondre aux besoins de femmes et des hommes qui vivent et travaillent sur leurs territoires.

Nous ne voterons évidemment pas cette proposition de loi, qui est, selon nous, un pur affichage politique sans plus-value pour l'intérêt général, objet naturel de la loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, outre les éléments développés par notre collègue René Vandierendonck, qui ont conduit notre groupe à déposer la motion tendant à opposer la question préalable qu'il a défendue, cette proposition de loi, si elle présente le mérite d'avoir pour objet de combattre l'aggravation, par diverses lois, des charges pesant sur les collectivités territoriales, s'en tient au coût des normes – qui n'est pas minime et contre lequel le Gouvernement vient d'engager un certain nombre de mesures – et n'aborde pas – elle ne propose donc aucune réponse – l'une des questions les plus prégnantes en termes de transferts de coûts de l'État vers les collectivités, la plus emblématique par les montants concernés, à savoir la question des trois allocations de solidarité que sont l'allocation personnalisée d'autonomie, la prestation de compensation du handicap et surtout le revenu de solidarité active.

En effet, le transfert aux départements de l'APA en 2001, de la PCH en 2005 et, cerise sur le gâteau, du RMI en 2004, devenu RSA en 2009, a petit à petit conduit les conseils généraux hier, départementaux aujourd'hui – le problème reste le même –, dans une impasse budgétaire quasiment inextricable tant ils n'ont pas été accompagnés d'une compensation financière juste et pérenne.

Entre 2007 et 2012, les dépenses liées à ces trois prestations ont progressé de 11 milliards d'euros à 15 milliards d'euros – 4 milliards d'euros de plus en cinq ans ! – et, dans le même temps, la situation financière des départements s'est ainsi dégradée de façon spectaculaire avec une épargne nette passant de 7 milliards d'euros en 2007 à 4 milliards d'euros en 2013, des délais de désendettement augmentant de 2,4 à 4,6 années et l'obligation de solliciter de plus en plus le levier fiscal local avec une hausse de 8 % du taux de la taxe d'habitation et de 18 % du taux du foncier bâti, chiffres constatés sur une moyenne nationale.

Ce faisant, c'est la capacité d'action, d'innovation de ces collectivités au service de nos concitoyens, leur capacité d'investissement propre et de soutien aux investissements des communes et des intercommunalités dont elles sont les partenaires privilégiées qui ont été remises en cause, faisant planer de lourdes hypothèques sur tout un tissu économique, associatif, social.

Jusqu'en 2013, les gouvernements successifs sont, hélas ! restés impassibles face aux nombreuses alertes lancées par les exécutifs départementaux de tous bords. La seule avancée, même si elle n'est pas à la hauteur du défi du financement global de la solidarité dans notre pays, a été en 2013 la reconnaissance par le Président François Hollande et son Premier ministre d'alors, Jean-Marc Ayrault, d'une compensation insuffisante de ces trois allocations, et ce à la suite d'un travail partenarial entre l'État et les départements, sous le contrôle d'un conseiller-maître à la Cour de comptes, gage d'objectivité, travail qui a abouti au diagnostic partagé d'un manque avéré de moyens transférés et d'une situation de plus en plus intenable pour les assemblées départementales.

S'ensuivirent les accords de juillet 2013 signés à Matignon, auxquels plusieurs d'entre nous, alors présidents de conseil général, participaient dans leur diversité politique, des accords qui actèrent deux mesures relatives au RSA, problème le plus prégnant et première des urgences. Ces mesures visaient à mieux couvrir les dépenses engagées par les départements en lieu et place de l'État, pour une prestation dont ils n'ont aucun pouvoir de maîtriser les coûts, pas plus que les critères d'attribution. Aussi le gouvernement Ayrault décida-t-il de transférer aux collectivités départementales le produit des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties et leur donna la possibilité d'augmenter le taux de droit commun des droits de mutation à titre onéreux, possibilité dont la plupart se sont saisis ; parallèlement, un fonds de solidarité entre départements fut créé et le principe d'une clause de revoyure également posé, ce qui est essentiel.

Ces dispositions ont permis de stabiliser une situation qui ne cessait de se dégrader avec le refus des gouvernements précédents de reconnaître une « dette » de l'État envers les conseils généraux et donc d'entrer dans des discussions visant à dégager des solutions. Pour autant, stabilisation ne signifie pas amélioration, et, à la suite du renouvellement des assemblées départementales au printemps dernier, une nouvelle négociation est, semble-t-il, engagée avec le gouvernement de Manuel Valls ; on ne peut que s'en féliciter.

Si j'ai développé cet exemple du revenu de solidarité active, ce n'est pas pour dévier du sujet ; c'est parce qu'il est particulièrement emblématique d'une « aggravation par la loi de charges pesant sur une collectivité territoriale » sans qu'elle ait la moindre marge de manœuvre pour influencer sur le montant de ces charges.

Mauvaise évaluation dès le départ du coût du transfert, volontairement ou non – je ne fais pas de procès d'intention –, refus des gouvernements pendant plusieurs années de reconnaître l'engrenage mortifère du reste à charge pesant sur les budgets locaux, conjugués à une hausse significative du nombre d'allocataires dans un contexte de crise économique aiguë depuis 2008 et à une augmentation de la prestation pour les allocataires, augmentation légitimement décidée par le Gouvernement mais instaurant une charge supplémentaire pour les finances départementales, sont autant d'éléments qui ont conduit à la situation budgétaire actuelle particulièrement inquiétante.

Cette situation incite aujourd'hui nombre de départements à demander une renationalisation de cette allocation du RSA, proposition qui signe l'échec de ce transfert dans les conditions où il a été réalisé. Au demeurant, cette proposition n'est pas dénuée de sens, tant il n'y a aucune plus-value à ce que le paiement de cette prestation transite par les conseils généraux hier, départementaux aujourd'hui, qui jouent là un simple rôle de guichet, contrairement à l'allocation personnalisée

d'autonomie ou à la prestation de compensation du handicap, dont la gestion en proximité permet du cou sur main et apporte une véritable plus-value aux allocataires.

Dans ce contexte, mes chers collègues, la proposition de loi débattue ce jour est absolument inopérante. La vraie problématique qui devrait animer nos débats est de savoir comment trouver le moyen d'assurer une vision évolutive lors de tout transfert, intégrant les besoins en ressources humaines pour le gérer, les évolutions du point d'indice, des régimes indemnitaires, etc. On pourrait à cet égard citer le cas des personnels techniciens, ouvriers et de service de l'éducation nationale pour lesquels, par exemple, n'existait pas ou peu de médecine préventive, alors même qu'ils sont au contact permanent d'adolescents, que nombre d'entre eux travaillent à la restauration scolaire où la rigueur sanitaire est de mise, ce qui a obligé départements et régions à recruter des médecins du travail sur fonds propres bien au-delà des tiers ou quart temps transférés.

Dans un autre domaine, la Cour des comptes, dans un rapport de février 2012 sur le transfert des routes nationales aux départements, a estimé à 46 millions d'euros les frais supplémentaires de personnel générés par l'alignement des régimes indemnitaires des anciens agents de l'État sur celui des collectivités territoriales. Parallèlement, ces mêmes collectivités ont dû faire face à de nouvelles dépenses pour remettre à niveau les infrastructures transférées quelque peu laissées à l'abandon jusque-là. Là encore, la Cour des comptes estime à 30 % le surplus de dépenses consacrées depuis 2005 à la remise en état et à l'entretien du réseau routier et des ouvrages d'art transférés.

À l'évidence, le constat honnête du coût d'un transfert ne peut être fait qu'une fois celui-ci effectif, avec un recul d'appréciation qui nécessite d'acter dans la loi des clauses de revoyure obligatoires. Cette culture de la négociation – elle n'est malheureusement pas la coutume en France –, qui semble se dessiner depuis 2013 sur le RSA, devrait devenir la norme dans une République décentralisée assumée.

Dans le même temps, il est impératif que les collectivités aient une réelle visibilité sur les vrais leviers fiscaux à leur disposition et sur les dotations qui leur sont attribuées, y compris lorsque le contexte économique rend inévitable une diminution de celles-ci.

Cette proposition de loi, outre son instabilité juridique et constitutionnelle, n'aborde aucun de ces sujets, pourtant prégnants ; elle serait inopérante et ne servirait qu'à alourdir un arsenal législatif dont l'encombrement nuit souvent à l'efficacité. C'est la raison pour laquelle, en dépit de la bonne volonté de ses auteurs, notre groupe ne la soutiendra pas. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain.*)

M. le président. La parole est à M. Ronan Dantec.

M. Ronan Dantec. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je vais commencer par me montrer un peu taquin. Nous sommes en effet appelés à débattre de l'inflation normative, de l'inflation des textes ; or je me demande si l'inflation des propositions de loi constitutionnelle entre elle-même dans le champ du présent texte... En effet, il me semble que cette proposition de loi constitutionnelle crée un cadre normatif assez complexe à gérer, et il est certain qu'il constitue une charge supplémentaire, au moins pour l'agenda du Sénat.

La présentation qu'a faite M. Pointereau en ouvrant cette discussion m'a laissé assez sceptique. Finalement, elle revient à mélanger dans la même discussion la question des normes, celle des charges et donc celle des compétences des collecti-

vités. Or ces sujets sont assez différents les uns des autres. À mon sens, les réunir dans un même débat ne permet pas de gagner en clarté. En contrepartie, la réponse apportée par M. le secrétaire d'État s'est révélée assez précise. Chacun l'a compris, les normes constituent un véritable sujet. Aujourd'hui, le CNEN est à l'œuvre, il faut tout simplement qu'il puisse travailler et tirer les conséquences, les enseignements de ses réflexions sans se précipiter.

J'ajoute qu'avec cette proposition de loi constitutionnelle, nous en restons à un propos assez général. Or la question n'est pas celle de la norme en tant que telle. Lorsqu'on discute avec les élus locaux, on constate que le débat se focalise toujours sur un certain nombre de normes précises, que l'on connaît.

Premièrement, j'évoquerai les normes liées à l'accessibilité. Cet exemple peut sembler déroutant, mais, à mon sens, il a toute sa pertinence. Sur ce front, la France était extrêmement en retard par rapport à d'autres grands pays, notamment les États-Unis. Certes, les normes adoptées constituent des contraintes réelles pour les communes et les aménageurs, mais, sans elles, nous serions encore dans une situation scandaleuse.

Bien sûr, dans un certain nombre de cas, telle ou telle dérogation, telle ou telle souplesse semblent nécessaires. Néanmoins, les associations ne sont absolument pas enclines à étudier les modalités de telles dérogations. Quand de si grands retards ont été accumulés, il est difficile d'adopter des mécanismes dérogatoires. Ces derniers exigent un consensus, de la confiance entre acteurs. Ainsi, derrière la norme, ce sont finalement les blocages de notre pays qui apparaissent en filigrane.

Deuxièmement, je mentionnerai la question environnementale. Cet exemple est évident. Pour certains, peu nombreux dans cet hémicycle, l'environnement et les normes environnementales, ça suffit... Mais, très clairement, sans les normes, notre pays, qui n'est pas en pointe en la matière, continuerait de dégrader son environnement, déjà gravement atteint.

De surcroît, ceux qui sont les premiers à se battre pour la simplification peuvent parfois se retrouver du côté de la norme, lorsque la législation ne leur paraît pas aller dans le bon sens.

Ainsi, j'ai défendu ici même, et à plusieurs reprises, des amendements tendant à simplifier et à réduire les normes en vigueur, notamment pour le développement de l'éolien. J'ai été surpris de la créativité dont a fait preuve la Haute Assemblée pour créer encore des normes supplémentaires!

Troisièmement et enfin, je citerai brièvement le code des marchés publics. Les normes qu'il contient ralentissent quelque peu l'action publique locale. Elles n'en étaient pas moins nécessaires. En la matière, on a connu trop de difficultés au cours des périodes précédentes pour ne pas adopter des dispositions extrêmement précises permettant d'éviter les suspensions, en particulier de conflits d'intérêts.

Si j'ai pris ces trois exemples, c'est parce que, loin d'être théorique, ce débat est lié à des sujets politiques. Au total, mettre toutes les normes dans le même panier, cela n'aurait guère de sens.

Voilà pourquoi, au commencement de cette discussion, j'étais quelque peu sceptique. Toutefois, je vous l'avoue, c'est avec plaisir que j'ai entendu l'ouverture énoncée par Jean-Pierre Vial et confirmée par M. le secrétaire d'État: derrière ce débat, figure l'enjeu de l'organisation et de la culture administratives françaises. C'est clairement le cas!

Jean-Pierre Vial l'a bien expliqué: si, aujourd'hui, l'Allemagne est à même d'avancer dans ce domaine, c'est parce qu'elle dispose d'un système beaucoup plus décentralisé, laissant aux territoires une bien plus grande capacité d'adaptation en fonction de leurs spécificités. À cet égard, M. le secrétaire d'État a évoqué une « gestion différenciée ». Je me suis demandé s'il irait jusqu'à parler de « décentralisation différenciée » ou de « régionalisation différenciée ». En tout cas, on l'observe clairement, il existe un lien entre ces enjeux.

On ne peut pas, d'une part, rester dans le cadre idéologique de l'ancienne culture jacobine et, de l'autre, déplorer l'inflation des normes. Dans une société de plus en plus complexe, les deux phénomènes se conjuguent! C'est donc bien par la souplesse, en reconnaissant les spécificités des territoires, que l'on pourra réduire la part des normes, en améliorant leur adaptation.

Si ce débat nous permet d'émettre cette critique quant à ce jacobinisme, qui, je le précise, n'a jamais été ma culture de cœur, nous aurons effectivement fait œuvre utile ce soir. Je ne sais si telle était la volonté initiale des auteurs de cette proposition de loi... En tout cas, pour éviter l'inflation normative, il faut renforcer la capacité des territoires à adapter au mieux les normes à leur spécificité. À ce titre, ce débat est plutôt positif, même s'il n'est pas pour autant nécessaire d'adopter cette proposition de loi. En tout cas, les membres du groupe écologiste ne la voteront pas.

M. le président. La parole est à M. Michel Amiel.

M. Michel Amiel. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, chers collègues, la présente proposition de loi constitutionnelle, déposée par nos collègues de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, MM. Pointereau et Bockel, vise un objectif important et sérieux pour les représentants des territoires que nous sommes. Cette ambition est simple: lutter contre l'inflation normative, fléau de notre pays qui pèse lourdement sur la gestion de nos collectivités. L'avenir de ces dernières est précaire et ne saurait trouver grâce à l'aune d'une réforme de la dotation globale de fonctionnement, laquelle est reportée à l'année prochaine.

Les difficultés de financement et de gestion de nos collectivités ne sont plus un secret pour grand monde. L'AMF estime que le corpus pesant sur les élus locaux comprend quelque 400 000 normes.

Les collectivités s'inquiètent des ressources mises à leur disposition en dépit de l'alinéa 4 de l'article 72-2 de la Constitution: « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. »

Certes, il serait sûrement injuste de croire que la multiplication des normes est nécessairement néfaste. Toutefois, simplification et clarification vont souvent de pair. Comme le précise le rapport, dont je tiens à saluer la qualité, relatif au présent texte, c'est la « complexité inutile » qu'il s'agit de combattre.

Ces normes ont des origines multiples: le pouvoir réglementaire de l'État, des collectivités territoriales ou du législateur, le pouvoir normatif d'autorités administratives indépendantes, d'organismes de droit privé, mais aussi, bien sûr, la législation européenne.

De l'adoption, en 2010, d'un premier moratoire sur la création normative, à la mise en place de la Commission consultative d'évaluation des normes, la CCEN, devenue le Conseil national d'évaluation des normes, le CNEN, puis d'un second moratoire, plus général celui-ci, sur le gel de la réglementation, les gouvernants se sont souvent intéressés à l'aspect quantitatif de la création normative. Néanmoins, mieux vaudrait se pencher sur la qualité et les conséquences des normes que sur le seul nombre.

En tant que sénateur et élu local, il m'apparaît bien plus pertinent de vouloir réguler l'inflation normative quant aux conséquences juridiques et financières de tout nouveau projet. En ce sens, une circulaire du Premier ministre a été publiée le 9 octobre 2014. Elle impose que toute charge financière « liée à l'impact d'une loi ou d'une réglementation nouvelle [soit] compensée par une simplification ou un allègement d'un montant équivalent, de sorte que l'impact financier net des normes nouvelles sur les collectivités soit nul ».

Le CNEN, dont les méthodes de saisine sont loin d'être incitatives et devraient être redéfinies par décret, comme l'a rappelé M. le secrétaire d'État, est également chargé de l'examen de cet impact technique et financier. Cependant, la direction générale des collectivités locales a dressé le constat suivant : c'est moins le coût des normes que leur caractère inadapté qui a conduit à des avis négatifs de la part de ce Conseil.

La rédaction initiale ne concerne que les projets et propositions de loi. Elle laisse fermée la possibilité d'une création normative supplémentaire pouvant servir l'intérêt général et prévoyant la suppression de normes ou contraintes équivalentes qui, dans les faits, peuvent ne pas exister.

L'initiative parlementaire ne saurait souffrir une restriction supplémentaire : l'article 40 de la Constitution et la jurisprudence du Conseil constitutionnel affirment le caractère absolu de l'interdiction de créer ou d'aggraver une charge publique par le biais d'une initiative parlementaire.

Pour ce qui concerne l'article 2 de la proposition de loi constitutionnelle relative aux délais de transposition des directives communautaires, je me permets de rappeler que le principe même de la directive de droit européen est de laisser libres les États membres « quant à la forme et aux moyens » mis en place pour atteindre les objectifs de la directive.

Le fait de chercher à limiter la transposition paraît donc contradictoire avec le principe même de cette directive. D'ailleurs, M. le rapporteur exprime cette position très clairement : « Il relève de la responsabilité du pouvoir politique d'apprécier l'opportunité d'aller au-delà d'une simple transposition. »

Ainsi, la version de ce texte adoptée par la commission en décembre dernier semble prendre en compte au mieux les exigences juridiques et pratiques liées à l'objectif de mieux contrôler la multiplication des normes et leurs conséquences pour les collectivités territoriales. Son article 1^{er} a vocation à encourager la clarification normative en créant une nouvelle obligation, du niveau de la loi organique, d'évaluation préalable pour les mesures portant sur les compétences ou obligations incombant aux collectivités territoriales.

Reste la question de l'opportunité d'inscrire ces dispositions dans la Constitution.

Les débats en commission ont énoncé la possibilité d'adopter une loi organique contenant les mêmes éléments. Dès lors, pourquoi convoquer la Constitution, alors qu'une simple loi organique suffirait ?

M. René Vandierendonck. Eh oui !

M. Michel Amiel. Pourquoi ne pas insister davantage sur un meilleur respect des articles de la Constitution relatifs aux collectivités territoriales ?

Aussi, une majorité du groupe du RDSE ne votera pas ce texte. À titre personnel, je voterai contre. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, du groupe socialiste et républicain et du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à M. Éric Doligé.

M. Éric Doligé. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, qui mieux que le Sénat, représentant des collectivités territoriales, connaît la situation financière, particulièrement dégradée, de ces mêmes collectivités ? Qui est mieux à même de tenter de répondre à leurs inquiétudes ?

Depuis des mois, nous ne cessons de lancer l'alerte sur la dégradation continue des équilibres financiers de nos collectivités, à tous les niveaux. Nous nous donnons beaucoup de mal pour expliquer au Gouvernement, loi après loi, que l'État leur impose des charges nouvelles sans assurer les compensations nécessaires. Or ces charges viennent se télescoper avec les normes, qui pèsent de plus en plus lourd. Elles deviennent financièrement encore plus insupportables.

Monsieur le secrétaire d'État, permettez-moi de citer quelques-uns des propos que vous avez tenus devant le CNEN le 17 décembre 2015.

M. André Vallini, secrétaire d'État. Ah !

M. Éric Doligé. Je suis en relative adéquation avec votre analyse. Malheureusement, elle ne correspond pas tout à fait à la réalité du quotidien.

Vous avez déclaré : « Si la norme n'est pas en elle-même à combattre, [...] l'inflation normative asphyxie l'action publique et freine les initiatives locales. Les élus locaux réclament une simplification, et ils ont raison. »

Vous avez poursuivi en disant : « Dans le cadre du choc de simplification voulu par le Président de la République, le Gouvernement a engagé une action résolue sur la maîtrise des normes applicables aux collectivités locales ».

Je vais vous donner quelques exemples qui montrent à quel point la norme et la réglementation mettent en difficulté nos collectivités.

La loi ALUR devait apporter de la souplesse et permettre de développer le logement, dans un monde idéal. Or chacun sait ce qu'il en a été pour le secteur de la construction et connaît l'effet désastreux sur les finances des collectivités.

Le Gouvernement a dû faire marche arrière, mais n'a en aucun cas compensé les charges nouvelles qu'il avait créées. Il reste bien des scories que les collectivités doivent encore supporter.

Le nombre de logements sociaux par rapport à la population correspond-il à une norme ou à une règle ? Quelle est la frontière entre ces deux notions ? Lorsque l'on connaît les normes en vigueur dans le secteur du bâtiment, l'on comprend le poids cumulé qu'elles représentent !

La décision de l'État de se désengager des permis de construire et d'en confier la compétence et les coûts aux intercommunalités est encore un exemple de transfert de

charge sans qu'y aient été adjointes les compensations financières. Des règles nouvelles ont été établies, avec un mélange de normes techniques que doivent appliquer les collectivités.

La loi NOTRe, au lieu de simplifier l'organisation territoriale, a conduit à créer de nouvelles structures et à épaissir le millefeuille territorial.

La transformation des départements, le passage au conseil départemental et l'instauration des binômes ont produit de nouvelles charges en instaurant de nouvelles normes.

La mise en place des nouveaux rythmes scolaires a été à l'origine de dépenses nouvelles associées à une multitude de normes applicables, changeant au gré des règlements.

Mme Catherine Troendlé. Parfaitement !

M. Éric Doligé. Un encadrement pour huit, dix ou douze enfants en fonction de leur âge correspond-il à une norme ou à une règle ?

L'analyse des normes nouvelles applicables aux collectivités locales chaque année montre un surcoût, même s'il va en se réduisant.

Nous ne sommes pas d'accord avec vous sur le chiffrage, monsieur le secrétaire d'État, car vous semblez très optimiste. Le 17 décembre 2015, vous affirmiez ainsi : « l'objectif de zéro charge nouvelle, fixé par la circulaire, semble tenu. C'est la tendance qu'il faut regarder. Elle indique une réelle diminution du poids financier des normes nouvelles sur les collectivités locales. » Il ne me semble pas qu'un seul élu ait sérieusement ressenti cette inflexion. Peut-être n'avons-nous pas le même baromètre, ou sommes-nous soumis à des normes anciennes qui trouvent progressivement leur application...

Un secteur dans lequel les normes sont ravageuses mérite d'être cité : les outre-mer, qui subissent l'application de normes totalement inadaptées à leur réalité. Nous agissons à l'égard de ces territoires comme s'ils se trouvaient à quelques encablures de la métropole. Ils sont clairement plombés par la surnormalisation française et européenne. La délégation à l'outre-mer du Sénat engagera très prochainement un travail approfondi sur le sujet.

Je citerai un dernier exemple : lors de vœux récents aux sapeurs-pompiers, le directeur, en me montrant la dernière grande échelle acquise, m'en a annoncé le coût – 630 000 euros – et précisé que la précédente, acquise peu d'années auparavant, avait coûté 300 000 euros ; la différence s'explique par l'application de normes nouvelles. Il a conclu que, entre trop et trop peu, il doit exister une juste moyenne !

Ces quelques exemples montrent, s'il en était besoin, la nécessité de mettre en œuvre le texte proposé par Remy Pointereau dans la continuité des travaux de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Dès 2012, dans un rapport, j'ai préconisé de travailler sur le flux et le stock de normes et de cesser d'en produire. La surcharge normative, dont la France a la triste spécialité, crée en effet des surcoûts qui grèvent la compétitivité et conduisent nécessairement au chômage.

Monsieur le secrétaire d'État, comme moi, vous avez la conviction que le stock et le flux doivent être nos deux préoccupations majeures et vous l'avez exprimé. Vous avez évoqué un objectif concernant le flux et une volonté portant sur le stock et l'avez démontré en engageant deux vagues de simplifications.

Dans la loi NOTRe, vous avez intégré douze mesures de simplification. Pourtant, comme je l'ai dit précédemment, le bilan de ce texte va se solder par plus de complexité, résultant de règles, de normes ou de contraintes nouvelles.

De même, le 14 septembre 2015, vous avez annoncé dix-huit simplifications. C'est une avancée très positive, mais elle ne compense pas les contraintes imposées dans d'autres domaines.

Les grands principes à appliquer sont simples. Il faut limiter les normes aux normes européennes. Plus une seule norme française ne doit être supérieure à la norme applicable en Europe, conformément au principe de la non-surtransposition.

Il est impératif d'engager un travail sur la simplification des normes. Il faut élaguer toutes les normes obsolètes et inutiles. Vous commencez à le faire.

Un moratoire doit être appliqué pendant au moins une année, durant laquelle on ne créera plus la moindre norme.

Le choc de simplification annoncé par le Président de la République en 2012 est malheureusement balbutiant, peut-être en raison de la complexité du sujet !

La proposition de loi présentée ce jour répond à cette nécessité d'allègement des charges normatives. Je forme le vœu que, dans l'intérêt général, l'on dépasse le débat politique.

Je me permets maintenant de rappeler que la finalité de cette proposition de loi est claire et n'est pas neutre pour l'État. Il y est formellement indiqué que celui-ci devra assumer la compensation de toute aggravation par la loi des charges et contraintes applicables aux collectivités territoriales. Autrement dit, lorsque l'État créera une nouvelle charge, il devra impérativement la compenser.

C'est, probablement, le meilleur frein à la boulimie de création de normes, de règles, de contraintes qui présentent toutes un coût financier pour les collectivités, mais aussi, par ricochet, pour les entreprises et les citoyens.

Cette proposition de loi répond à nos attentes et je souhaite que nous la votions tous.

Pour conclure, monsieur le secrétaire d'État, je vous souhaite une très bonne année et une bonne santé. Il vous en faudra afin de freiner la boulimie normative administrative ! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et de l'UDI-UC.*)

M. le président. La parole est à M. Dominique de Legge.

M. Dominique de Legge. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui s'inscrit dans la volonté constante du Sénat de combattre l'inflation des normes qui entrave le dynamisme et l'esprit d'entreprise des collectivités et de leurs élus.

Nous sommes nombreux, dans cette assemblée, en tant qu'élu local, à avoir fait l'expérience de normes kafkaïennes et affronté des contraintes pénalisantes et coûteuses, dont certaines nous semblaient décalées, excessives, voire inutiles. L'Association des maires de France, ou AMF, évalue ce zèle normatif de l'État, des instances européennes, ou encore d'organismes publics ou privés, comme les fédérations sportives, à 400 000 normes représentant un coût de plus de 700 millions d'euros pour la seule année 2015.

L'initiative qui nous rassemble ce soir contribuera à atteindre l'objectif recherché en fixant un garde-fou constitutionnel. Pour autant, mes chers collègues, reconnaissons que cette proposition de loi constitutionnelle de réglera pas à elle seule tous les problèmes, si elle ne s'accompagne pas d'une volonté politique. C'est pourquoi je souhaite insister sur deux impératifs, préalable à une diminution de l'emprise des normes.

Il faut tout d'abord, au-delà de l'importante question des coûts, substituer à l'obligation de moyens une obligation de résultat, en se posant la question suivante : voulons-nous contrôler les moindres détails du fonctionnement des collectivités locales ou permettre à celles-ci d'atteindre les objectifs et les réalisations que commande l'intérêt général ? En d'autres termes, ne faut-il pas faire preuve de pragmatisme et privilégier le but plutôt que le chemin pour y parvenir ?

Reconnaissons qu'il y a une certaine bonne conscience collective à prétendre, au nom de l'égalité de traitement, du principe de protection, de précaution, et d'autres bonnes intentions, tout prévoir et tout anticiper. Les moyens prennent le pas sur la finalité, au risque de faire perdre de vue les objectifs. Les bonnes intentions des Grenelles de l'environnement et de la loi ALUR, dans lesquelles le formalisme l'a emporté sur le fond, se sont traduites parfois par une incapacité à agir, quand elles n'ont pas simplement dissuadé les acteurs.

Il est nécessaire, ensuite, de proportionner les normes aux enjeux et aux effets escomptés au regard des moyens à déployer. Éric Doligé a amplement développé ce point. Ainsi, peut-on demander à une commune de 300 habitants le même niveau d'investissement – tenant compte de l'amortissement – qu'à celles qui en comptent 10 000 ou 100 000 ?

Monsieur le secrétaire d'État, vous avez dit que durant vos nombreux déplacements dans les départements, vous insistiez pour que les services de l'État fassent preuve de bonne volonté, d'intelligence et substituent une culture du conseil à une culture du contrôle.

Je vous invite à vous rendre dans le département d'Ille-et-Vilaine et je vais vous soumettre un cas très concret qui illustre parfaitement cette absence de proportionnalité et les difficultés face auxquelles nous nous trouvons.

Les communes de la baie du Mont-Saint-Michel ont dû se conformer à de nombreuses prescriptions, à la suite de la tempête Xynthia, dont certaines se sont avérées aussi injustifiées qu'inutiles, tant les problématiques du littoral atlantique et de la Manche sont différentes.

La baie n'est pas soumise aux mêmes risques que l'océan et une application tatillonne et sans discernement du plan de prévention des risques de submersion marine conduit à des aberrations. Vous conviendrez qu'il est difficile de demander aux habitants la suppression des chambres à coucher situées en rez-de-chaussée lorsque les maisons n'ont pas d'étage ! De surcroît, si les habitants demandent un permis de construire afin de se mettre en conformité avec ce plan, ce permis leur est refusé, car il serait contraire à la loi Littoral et à la protection des sites classés !

Chaque prescripteur campe sur ses positions, plus préoccupé de faire appliquer sa part de réglementation que de trouver une solution. En fin de compte, c'est un paradoxe, ce plan de prévention, censé prémunir les communes d'un danger naturel, les condamne, en raison non pas d'un risque naturel, mais d'une inflation normative contradictoire.

Pour conclure, je constate que, une fois de plus, c'est la culture de la quantité et du nombre qui l'emporte sur celle de la qualité et que l'initiative locale a peu de place.

Il me semble urgent de faire preuve de modestie et de pragmatisme. À l'heure où l'organisation territoriale de notre pays connaît une profonde mutation, peut-on formuler le vœu qu'à un échelon donné – pourquoi pas la région ? – un pouvoir d'adaptation soit conféré à ces nouvelles entités, afin de leur permettre de s'adapter aux préoccupations du terrain ? (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et de l'UDI-UC.*)

M. le président. La parole est à M. Bernard Fournier.

M. Bernard Fournier. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, dans un contexte historique de baisse des dotations accordées aux collectivités, cette proposition de loi constitutionnelle, de Rémy Pointereau, issue du travail de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, est bienvenue ! Composée de deux articles, elle me paraît tout à fait justifiée et légitime.

Aujourd'hui, dans nos départements et dans nos régions, la plupart des élus sont tout à fait conscients que les collectivités sont à un tournant.

L'effet de ciseau des réformes territoriales et la chute des ressources vont modifier profondément nos territoires dans les prochaines années. L'AMF, et l'AMRF, l'Association des maires ruraux de France, ont plusieurs fois lancé des cris d'alarme pour critiquer les conséquences néfastes de la baisse des dotations non seulement pour les collectivités, mais aussi pour l'ensemble des investissements publics.

La diminution des dotations de 1,5 milliard d'euros en 2014 et de 3,67 milliards en 2015 ainsi que la baisse programmée de 3,67 milliards en 2016 et 2017 priveront au total les collectivités locales de 28 milliards d'euros entre 2012 et 2017.

En tant qu'élus locaux, nous avons tous été témoins ces dernières années de transferts de charges imposés, dont les compensations étaient insuffisantes. Nous avons tous en tête, dans cette assemblée, l'exemple du coût du RSA qui explose dans nos départements, en comparaison avec la baisse du taux de compensation par l'État entre 2009 et 2014, ou celui des rythmes scolaires, pour lesquels les débats sur les compensations financières n'en finissent plus entre l'État et les communes. Sur le terrain, nous constatons pourtant tous un décalage entre le coût réel pour les communes de la mise en œuvre de la réforme et l'aide accordée par l'État à travers le fonds de soutien.

Par ailleurs, à ce moment de la discussion, je ne peux m'empêcher de me poser des questions sur l'article 72-2 de la Constitution, lequel dispose : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. »

Nous constatons, dans tous les cas, que se pose de façon récurrente la question de la réactualisation des évaluations initiales effectuées par l'État.

D'un autre côté, nous faisons face à cette inflation normative qui n'en finit pas, dans tous les domaines, dans tous les secteurs – l'environnement, l'urbanisme, le sport, etc. –, dont nous parlons depuis maintenant vingt-cinq ans sans parvenir à la limiter, bien au contraire !

La volonté de s'attaquer à cette question fondamentale est présente sur toutes les travées de la Haute Assemblée, les initiatives législatives se multiplient, les outils de lutte

contre l'étouffement normatif se mettent en place. Nous devons continuer, persévérer et nous finirons par obtenir des résultats.

La deuxième partie de la proposition de loi constitutionnelle relative aux directives européennes apparaît dictée tout simplement par le bon sens. Les dispositions de ces textes sont déjà parfois difficiles à transposer et Rémy Pointereau pointe du doigt le fait qu'il n'est pas nécessaire d'en rajouter et d'aller au-delà des exigences définies par le législateur européen, sous peine d'alourdir les contraintes et les charges des collectivités territoriales.

Ainsi, le présent texte a le grand mérite de remettre à l'ordre du jour de la Haute Assemblée des questions devenues plus primordiales encore pour nos collectivités qu'elles ne l'étaient à l'époque.

Dans le contexte économique et institutionnel que connaît la France, il y a aujourd'hui urgence à trouver des réponses adaptées, applicables et efficaces rapidement sur ces deux points. Il y va de la pérennité de certaines de nos collectivités, qui, vous en conviendrez tous, mes chers collègues, se retrouvent parfois dans des situations financières intenable à moyen ou long terme.

En conséquence, je voterai cette proposition de loi de Rémy Pointereau, ainsi que les amendements visant à améliorer sa rédaction. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et de l'UDI-UC.*)

M. le président. La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion du texte de la commission.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE
TENDANT À FAVORISER LA SIMPLIFICATION DU
DROIT POUR LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES ET À ENCADRER LA
TRANSPOSITION DES DIRECTIVES
EUROPÉENNES

Article 1^{er}

- ① Après l'article 39 de la Constitution, il est inséré un article 39-1 ainsi rédigé :
- ② « Art. 39-1. – Les objectifs de simplification et de clarification du droit s'appliquent à la loi et au règlement, sans préjudice des conditions d'exercice des libertés publiques ou des droits constitutionnellement garantis.
- ③ « Dans les conditions prévues par une loi organique, toute mesure nouvelle ou toute aggravation d'une mesure portant sur les compétences ou obligations incombant aux collectivités territoriales fait l'objet d'une évaluation préalable. »

M. le président. La parole est à M. Antoine Lefèvre, sur l'article.

M. Antoine Lefèvre. Depuis maintenant plus de sept ans que je siége sur ces travées, c'est quasiment à chaque session parlementaire que la problématique des charges et des normes insupportables pour les collectivités territoriales est dénoncée. Nous l'avons constaté encore ce soir.

En effet, à toutes les normes qui nous viennent de l'Europe s'ajoutent celles que nous nous auto-imposons, si je puis dire, et auxquelles nous semblons avoir particulièrement goût, que ce soit en matière de sécurité, dans le domaine sportif, de l'accessibilité, de l'urbanisme, ou encore dans le domaine sanitaire, social, écologique, environnemental. Nos quelque 400 000 normes constituent un véritable inventaire à la

Prévert, pas toujours très poétique, il faut bien en convenir, source de dépenses superfétatoires, mais aussi de nombreux contentieux.

Parce que le Sénat reçoit de l'article 24 de la Constitution la mission spécifique d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République, il est temps pour notre assemblée de répondre à l'attente des élus. Il n'est donc que temps que le Sénat soit un acteur constitutionnel, et que nos collègues de l'opposition sénatoriale dérogent à cette fameuse discipline de vote qui apparaît contreproductive pour nos collectivités. La présentation de la motion tendant à opposer la question préalable par René Vandierendonck est à mon sens une illustration assez pénible de cet attentisme permanent sur des décisions à prendre, alors que le constat est partagé par tous depuis trop longtemps.

L'article 1^{er}, certes modifié par la commission des lois pour des motifs juridiques que nous comprenons tous, mais qui fait aussi l'objet d'un amendement de l'auteur de la proposition de loi constitutionnelle, Rémy Pointereau, et dont la rédaction est tout en consensus, est, me semble-t-il, un vibrant appel au Gouvernement pour que, enfin, cette question de la norme et de la sur-norme, voire de la sur-sur-norme, soit traitée.

À l'heure des restrictions budgétaires drastiques auxquelles nos collectivités doivent survivre en tâchant de faire toujours mieux avec de moins en moins, je vous enjoins, mes chers collègues, à considérer positivement cet article en ce qu'il inscrit notre volonté d'avancer sur ce dossier récurrent. Je compte sur vous tous ! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. le président. L'amendement n° 3, présenté par M. Vandierendonck et les membres du groupe socialiste et républicain, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. René Vandierendonck.

M. René Vandierendonck. Il est défendu !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. Défavorable !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. André Vallini, secrétaire d'État. Favorable !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 1 rectifié *bis*, présenté par MM. Pointereau, Bockel, Carle et Mandelli, Mme Primas, MM. D. Laurent, Vogel et Grosdidier, Mme Canayer, MM. Charon, Cardoux et Joyandet, Mme Morhet-Richaud, MM. Chaize, Morisset, Reichardt, B. Fournier, Legendre et Karoutchi, Mmes Hummel et Duchêne, M. Mayet, Mme Deromedi, MM. Lemoyne, Lafoaulu, Cornu et Vaspert, Mme Lamure, MM. Huré, Laménie, Pierre, Houel, J.C. Leroy, J.P. Fournier et Doligé et Mme Deroche, est ainsi libellé :

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Toute mesure législative ou réglementaire ayant pour effet de créer ou d'aggraver une charge pour les collectivités territoriales fait l'objet d'une évaluation préalable et est assortie de la suppression de mesures représentant une charge équivalente ou d'une compensation financière, dans les conditions prévues par une loi organique. »

La parole est à M. Rémy Pointereau.

M. Rémy Pointereau. Le présent amendement vise à inscrire dans la Constitution l'obligation pour l'État de compenser aux collectivités territoriales les conséquences financières des normes nouvelles, législatives ou réglementaires, qui leur sont applicables.

M. Charles Revet. Très bien!

M. Rémy Pointereau. Cette compensation pourrait s'effectuer selon deux modalités : la suppression de mesures représentant une charge équivalente ou l'attribution de ressources financières.

En définitive, le dispositif proposé permettrait l'application du principe prescripteur-payeur à toute norme coûteuse prise dans l'un des domaines de compétences existantes des collectivités territoriales.

Puisqu'il me reste du temps, permettez-moi, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, de vous faire part, à titre d'exemple, du courrier que j'ai reçu de M. le maire et président de la métropole de Châteauroux. À la suite d'une révision du règlement de la Ligue de football professionnel, ce dernier avait mis en place en 2011 un terrain de jeu synthétique pour un montant de 900 000 euros. La Fédération française de football s'était réjouie de cet investissement exceptionnel. Or une modification récente de l'article 117 du règlement précité interdit le déroulement de matchs de football sur les terrains synthétiques pour les Ligues 1 et 2 à compter de la saison 2018-2019. Vous le pensez bien, M. le maire de Châteauroux est très satisfait de cette nouvelle norme!

Voilà un exemple concret des sujets que traitent les collectivités locales, qui n'en peuvent plus de se mettre aux normes de toutes les fédérations françaises sportives.

Nous avons donc travaillé à cette proposition de loi constitutionnelle afin que le principe de compensation des charges applicables aux collectivités territoriales soit inscrit dans la Constitution, tout comme le principe de précaution. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

M. le président. Quel est l'avis de la commission?

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. Favorable!

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement?

M. André Vallini, secrétaire d'État. Défavorable!

M. le président. La parole est à M. Alain Vasselle, pour explication de vote.

M. Alain Vasselle. Je ne suis pas intervenu dans la discussion générale, mais nous avons largement débattu de cette proposition de loi au sein de la commission des lois, dont je fais partie.

Cela étant, je me réjouis du dépôt de cet amendement par Rémy Pointereau, et je l'aurais cosigné si j'en avais eu l'occasion, parce qu'il tend à introduire une disposition qui ne figurait pas initialement dans le texte examiné par la commission des lois : celui-ci se contentait de faire référence à l'évaluation nécessaire de nouvelles normes qui seraient introduites à travers un texte législatif. Or si nous nous étions contentés de ces dispositions, cela aurait été à mon sens un coup d'épée dans l'eau.

Mes chers collègues, je rappelle que tout texte de loi doit dorénavant être accompagné d'une étude d'impact. Or, et c'est une difficulté que nous rencontrons aujourd'hui, le Conseil constitutionnel, lorsqu'il examine les textes, s'intéresse peu au contenu de ces études d'impact, pourtant essen-

tielles. Ce sont elles qui permettent d'apprécier la pertinence d'un texte, mais également sa faisabilité lors de son application sur le terrain, dans nos collectivités, nos territoires.

Dans le contexte particulièrement difficile que nous connaissons actuellement, le problème de l'évolution des normes et du poids des charges qu'elles représentent pour nos collectivités nous appelle inévitablement à nous poser la question de savoir si les nouvelles normes ou les nouveaux textes de loi adoptés qui entraînent des charges nouvelles pour nos collectivités font l'objet d'une compensation.

Les exemples sont multiples – je ne les citerai pas – : on a constaté au fil du temps que l'on a transféré du niveau de l'État ou par le biais de normes des charges nouvelles sans qu'aucune compensation financière ait été consentie. Il est un peu facile ensuite de dénoncer la progression trop forte de notre fiscalité et le poids des dépenses de nos collectivités!

M. Antoine Lefèvre. Tout à fait!

M. Alain Vasselle. À travers cet amendement, M. Pointereau fait donc œuvre utile. Je me réjouis que la commission ait émis un avis favorable sur cet amendement, que j'invite la Haute Assemblée à approuver très majoritairement, voire unanimement! *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1 rectifié bis.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. le président. L'amendement n° 5, présenté par M. Vial, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution est ainsi modifié :

1° À la première phrase, après le mot : « territoriales », sont insérés les mots : « ou entre collectivités territoriales » ;

2° À la seconde phrase, les mots : « déterminées par la loi » sont remplacés par les mots : « équivalentes à leur montant estimé » ;

3° Sont ajoutées deux phrases ainsi rédigées :

« Les ressources ainsi attribuées pour la compensation des transferts, créations ou extensions de compétences font l'objet d'une réévaluation régulière. Les modalités de mise en œuvre du présent alinéa sont fixées par une loi organique. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. Le présent amendement vise à modifier l'article 72-2 de la Constitution, afin d'y introduire deux dispositions.

Il s'agit, d'une part, d'élargir le principe d'une compensation pour le transfert d'une compétence entre collectivités territoriales, même si la loi NOTRe a adapté les principes déjà prévus pour le transfert d'une compétence entre l'État et les collectivités territoriales à ce cas d'espèce.

Il s'agit, d'autre part, d'introduire le principe d'une réévaluation régulière de la compensation des transferts, créations et extensions de compétences. En effet, si la compensation obéit à des règles précises, elle s'avère souvent déconnectée, dans les années suivant le transfert, des charges effectivement supportées par les collectivités territoriales, comme en témoignent les compétences sociales des départements. Ainsi, en prévoyant le principe d'une réévaluation régulière définie par une loi organique, chaque collectivité territoriale bénéficiera de ressources de compensation qui lui permettront d'exercer les compétences qui lui sont transférées, étendues ou créées.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. André Vallini, secrétaire d'État. Défavorable !

M. le président. La parole est à M. Marc Laménie, pour explication de vote.

M. Marc Laménie. Je soutiens la proposition de M. le rapporteur.

L'enjeu financier lié au poids des normes a déjà été largement souligné. Il faut mesurer aussi que la multitude des normes et des contraintes financières auxquelles les collectivités territoriales sont soumises, sans forcément percevoir les compensations nécessaires, est une source de tracas quotidiens pour les élus de base.

La confiance est essentielle dans les relations entre les autorités publiques, surtout à l'heure où l'on parle beaucoup de transparence, de bonne information et de bonne communication. En vérité, il faut un partenariat de confiance entre l'État et l'ensemble des collectivités territoriales !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 5.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi constitutionnelle, après l'article 1^{er}.

Article 2

① Après l'article 88-7 de la Constitution, il est inséré un article 88-8 ainsi rédigé :

② « Art. 88-8. – Les mesures assurant la transposition d'un acte législatif européen n'excèdent pas les objectifs poursuivis par cet acte. »

M. le président. L'amendement n° 4, présenté par M. Vandierendonck et les membres du groupe socialiste et républicain, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. René Vandierendonck.

M. René Vandierendonck. Cet amendement est défendu, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. André Vallini, secrétaire d'État. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 2.

(L'article 2 est adopté.)

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi constitutionnelle, je donne la parole à M. Rémy Pointereau, pour explication de vote.

M. Rémy Pointereau. Je remercie les membres de la commission des lois et tous mes collègues qui s'appêtent à voter cette proposition de loi constitutionnelle.

Monsieur Vandierendonck, vous avez affirmé, en défendant la motion tendant à opposer la question préalable, que ce texte avait été conçu dans l'improvisation, ce dont témoignerait sa réécriture complète par la commission des lois, et qu'il ne répondait pas à l'objectif recherché. Reconnaissez que, pour une improvisation, le résultat n'est pas si mauvais !

Mme Catherine Troendlé. En effet !

M. Rémy Pointereau. J'ajoute que votre propos n'était pas très aimable pour vos collègues auteurs de la proposition de loi constitutionnelle. Je ne vous en estime pas moins, mais je constate que, d'habitude, vous êtes beaucoup plus élégant et modéré !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix, dans le texte de la commission, modifié, l'ensemble de la proposition de loi constitutionnelle tendant à favoriser la simplification du droit pour les collectivités territoriales et à encadrer la transposition des directives européennes.

En application de l'article 59 du règlement, le scrutin public ordinaire est de droit.

Il va y être procédé dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à procéder au dépouillement du scrutin.

(Il est procédé au dépouillement du scrutin.)

M. le président. Voici, compte tenu de l'ensemble des délégations de vote accordées par les sénateurs aux groupes politiques et notifiées à la présidence, le résultat du scrutin n° 120 :

Nombre de votants	343
Nombre de suffrages exprimés	336
Pour l'adoption	187
Contre	149

Le Sénat a adopté. *(Bravo ! et applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et de l'UDI-UC.)*

23

COMMUNICATION RELATIVE À UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. J'informe le Sénat que la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la protection de l'enfant n'est pas parvenue à l'adoption d'un texte commun.

24

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mardi 13 janvier 2016 :

De quatorze heures trente à dix-huit heures trente :

Proposition de résolution tendant à limiter le poids de la réglementation applicable aux collectivités territoriales et à simplifier certaines normes réglementaires relatives à l'urbanisme et à la construction présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution (n° 198 rectifié, 2015-2016).

Proposition de loi visant à instaurer un Jour de Mémoire pour perpétuer notre histoire, sensibiliser les jeunes aux sacrifices de leurs anciens et aux valeurs républicaines de la nation française (n° 145, 2015-2016) ;

Rapport de M. Claude Kern, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (n° 271, 2015-2016) ;

Résultat des travaux de la commission (n° 272, 2015-2016).

De vingt et une heures à une heure :

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, d'expérimentation territoriale visant à faire disparaître le chômage de longue durée (n° 246, 2015-2016) ;

Rapport de Mme Anne Emery-Dumas, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 266, 2015-2016) ;

Texte de la commission (n° 267, 2015-2016).

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire (n° 245, 2015-2016) ;

Rapport de Mme Chantal Jouanno, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (n° 268, 2015-2016) ;

Texte de la commission (n° 269, 2015-2016).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt heures trente-cinq.)

Le Directeur du Compte rendu intégral

FRANÇOISE WIART

**QUESTION(S) ORALE(S)
REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT**

Excédents de gestion des caisses d'allocations familiales

N° 1345 – Le 14 janvier 2016 – **M. Antoine Lefèvre** attire l'attention de **Mme la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes** sur la récente information,

reçue par la caisse d'allocations familiales (CAF) du département de l'Aisne, selon laquelle les excédents de gestion de 2014 ne seraient, finalement, pas restitués à l'organisme et ce, en totale contradiction avec les règles budgétaires en vigueur, notamment la pluri-annualité budgétaire, prévue dans la convention nationale d'objectifs et de gestion (COG) pour 2013-2017, déclinée dans le contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion et conjointement signée.

Or, il apparaît que les services de la caisse nationale ont déjà repris, au mois de janvier 2015, 30 % du montant des investissements votés par le conseil d'administration en 2014 sur ses crédits annuels et reportés pour exécution en 2015.

Ensuite, ces mêmes services ont effectué une réfaction sur le crédit de référence de 2015 après que celui-ci ait été notifié à l'organisme et ait servi de base au vote, par les administrateurs de la CAF de l'Aisne, du budget initial de 2015.

Enfin, le reversement de la totalité des excédents de 2014, inclus dans le dernier budget rectificatif voté en novembre 2015 par la CAF de l'Aisne, a été supprimé purement et simplement à la fin de novembre 2015.

Les administrateurs de la CAF de l'Aisne, parce qu'ils ne peuvent cautionner ces mesures autoritaires, contraires aux principes de gouvernance des caisses et pénalisantes pour le fonctionnement de l'organisme, réclament, à l'unanimité, le retour de la pluri-annualité budgétaire dans le respect des engagements de la convention d'objectifs et de gestion (COG).

Il souhaite donc savoir dans quelle mesure le Gouvernement pourrait rapidement répondre et mettre fin à ces dysfonctionnements.

Hôtellerie de plein air et normes

N° 1346 – Le 14 janvier 2016 – **M. Gilbert Bouchet** attire l'attention de **M. le secrétaire d'État, auprès du ministre des affaires étrangères et du développement international, chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger** sur les inquiétudes des professionnels du tourisme et, plus particulièrement, des adhérents de la fédération Rhône-Alpes de l'hôtellerie de plein air, face à l'accumulation des normes qui freine la capacité de cette profession à évoluer et à s'adapter aux attentes des vacanciers et ce, dans un environnement très concurrentiel. L'hôtellerie de plein air, dans la région Rhône-Alpes, est un acteur majeur de notre économie qui propose une offre touristique variée et attractive. Cela lui a permis de connaître une progression régulière de sa fréquentation. Ce qui fait la force du camping, c'est sa capacité à s'adapter rapidement à l'évolution de la demande de la clientèle et à proposer une offre toujours plus large, permettant à chacun de trouver les vacances qui lui conviennent, quels que soient son budget et ses souhaits.

Or, cette profession est en train de perdre cet avantage, à cause d'obstacles de toutes sortes qui viennent entraver son développement. Les professionnels ne demandent aucune aide mais ils souhaitent pouvoir exercer leur métier sans contraintes administratives ou fiscales supplémentaires. Aussi lui demande-t-il comment ces remarques peuvent être prises en compte.

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

de la séance du

mardi 12 janvier 2016

SCRUTIN N° 119

sur la motion n° 2, présentée par M. René Vandierendonck et les membres du groupe socialiste et républicain, tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi constitutionnelle relative à la compensation de toute aggravation par la loi des charges et contraintes applicables aux collectivités territoriales, compte tenu de l'ensemble des délégations de vote accordées par les sénateurs aux groupes politiques et notifiées à la Présidence :

Nombre de votants	343
Suffrages exprimés	341
Pour	139
Contre	202

Le Sénat n'a pas adopté

ANALYSE DU SCRUTIN

GRUPE LES RÉPUBLICAINS (144) :

Contre : 142

N'ont pas pris part au vote : 2 M. Gérard Larcher - Président du Sénat, M. Michel Bouvard

GRUPE SOCIALISTE ET APPARENTÉS (110) :

Pour : 110

GRUPE UNION DES DÉMOCRATES ET INDÉPENDANTS - UC (42) :

Contre : 42

GRUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN (19) :

Pour : 19

GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (17) :

Contre : 15

Abstention : 2 M. Alain Bertrand, Mme Hermeline Malherbe

GRUPE ÉCOLOGISTE (10) :

Pour : 10

RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (6) :

Contre : 3

N'ont pas pris part au vote : 3

Ont voté pour :

Patrick Abate	Michèle André	Alain Anziani
Leila Aichi	Maurice Antiste	Aline Archimbaud

Éliane Assassi David Assouline Dominique Bailly Delphine Bataille Marie-France Beauflis Esther Benbassa Claude Bérít-Débat Michel Berson Jacques Bigot Michel Billout Marie-Christine Blandin Maryvonne Blondin Éric Bocquet Nicole Bonnefoy Jean-Pierre Bosino Yannick Botrel Corinne Bouchoux Jean-Claude Boulard Martial Bourquin Michel Boutant Nicole Bricq Henri Cabanel Jean-Pierre Caffet Pierre Camani Claire-Lise Campion Thierry Carcenac Jean-Louis Carrère Françoise Cartron Luc Carvounas Bernard Cazeau Jacques Chiron Karine Claireaux Laurence Cohen Gérard Collomb Hélène Conway-Mouret Jacques Cornano Roland Courteau Cécile Cukierman Ronan Dantec Yves Daudigny Marc Daunis Annie David Michel Delebarre Michelle Demessine Jean Desessard	Félix Desplan Évelyne Didier Jérôme Durain Alain Duran Josette Durrieu Vincent Eblé Anne Emery-Dumas Frédérique Espagnac Christian Favier Corinne Féret Jean-Jacques Filleul Thierry Foucaud Jean-Claude Frécon André Gattolin Catherine Génisson Samia Ghali Dominique Gillot Jacques Gillot Éliane Giraud Jean-Pierre Godefroy Brigitte Gonthier-Maurin Gaëtan Gorce Didier Guillaume Annie Guillemot Claude Haut Odette Herviaux Éric Jeansannetas Gisèle Jourda Philippe Kaltenbach Antoine Karam Bariza Khiari Georges Labazée Joël Labbé Bernard Lalande Serge Larcher Pierre Laurent Jean-Yves Leconte Claudine Lepage Jean-Claude Leroy Michel Le Scouarnec Marie-Noëlle Lienemann Jeanny Lorgeoux Jean-Jacques Lozach Roger Madec Philippe Madrelle	Jacques-Bernard Magnier Christian Manable François Marc Didier Marie Jean-Pierre Masseret Rachel Mazuir Michelle Meunier Danielle Michel Gérard Miquel Thani Mohamed Soilihi Marie-Pierre Monier Franck Montaugé Alain Néri Georges Patient François Patriat Daniel Percheron Marie-Françoise Perold-Dumont Jean-Vincent Placé Hervé Poher Christine Prunaud Daniel Raoul Claude Raynal Daniel Reiner Alain Richard Stéphanie Riocreux Sylvie Robert Gilbert Roger Yves Rome Jean-Yves Roux Patricia Schillinger Jean-Pierre Sueur Simon Sutour Catherine Tasca Nelly Tocqueville Jean-Louis Tourenne René Vandierendonck Yannick Vaugrenard Paul Vergès Michel Vergoz Maurice Vincent Dominique Watrin Evelyne Yonnet Richard Yung
--	--	---

Ont voté contre :

Jean Bizet Jean-Marie Bockel François Bonhomme Philippe Bonnecarrère Gilbert Bouchet François-Noël Buffet Olivier Cadic François Calvet Christian Cambon Agnès Canayer Michel Canevet	Jean-Pierre Cantegrit Vincent Capo-Canellas Jean-Noël Cardoux Jean-Claude Carle Joseph Castelli Caroline Cayeux Gérard César Anne Chain-Larché Patrick Chaize Pierre Charon Daniel Chasseing
---	--

Alain Chatillon
Olivier Cigolotti
Yvon Collin
Pierre-Yves Collombat
François Commeinhes
Gérard Cornu
Philippe Dallier
René Danesi
Mathieu Darnaud
Serge Dassault
Isabelle Debré
Robert del Picchia
Vincent Delahaye
Francis Delattre
Bernard Delcros
Gérard Dériot
Catherine Deroche
Jacky Deromedi
Marie-Hélène Des
Esgaulx
Chantal Deseyne
Yves Détraigne
Catherine Di Folco
Élisabeth Doineau
Éric Doligé
Philippe Dominati
Daniel Dubois
Marie-Annick
Duchêne
Alain Dufaut
Jean-Léonce Dupont
Nicole Duranton
Louis Duvernois
Jean-Paul Emorine
Philippe Esnol
Dominique Estrosi
Sassone
Hubert Falco
Françoise Férat
Michel Fontaine
Michel Forissier
François Fortassin
Alain Fouché
Bernard Fournier
Jean-Paul Fournier
Christophe-André
Frassa
Pierre Frogier
Jean-Marc Gabouty
Joëlle Garriaud-
Maylam
Françoise Gatel
Jean-Claude Gaudin
Jacques Gautier
Jacques Genest
Bruno Gilles
Colette Giudicelli
Nathalie Goulet
Jacqueline Gourault
Alain Gournac
Sylvie Goy-Chavent

Jean-Pierre Grand
Daniel Gremillet
François Grosdidier
Jacques Groperrin
Pascale Gruny
Charles Guené
Jean-Noël Guérini
Joël Guerriau
Loïc Hervé
Michel Houel
Alain Houpert
Robert Hue
Christiane Hummel
Benoît Huré
Jean-François Husson
Corinne Imbert
Sophie Joissains
Chantal Jouanno
Mireille Jouve
Alain Joyandet
Christiane
Kammermann
Roger Karoutchi
Fabienne Keller
Guy-Dominique
Kennel
Claude Kern
Françoise Laborde
Marc Laménie
Élisabeth Lamure
Jean-Jacques Lasserre
Robert Laufoaulu
Daniel Laurent
Nuihau Laurey
Antoine Lefèvre
Jacques Legendre
Dominique de Legge
Jean-Pierre Leleux
Jean-Baptiste Lemoigne
Jean-Claude Lenoir
Philippe Leroy
Valérie Létard
Anne-Catherine
Loisier
Jean-François Longeot
Gérard Longuet
Vivette Lopez
Jean-Claude Luche
Michel Magras
Claude Malhuret
Didier Mandelli
Alain Marc
Hervé Marseille
Patrick Masclat
Jean Louis Masson
Hervé Maurey
Jean-François Mayet
Pierre Médevielle
Colette Mélot
Marie Mercier
Michel Mercier

Jacques Mézard
Brigitte Micouleau
Alain Milton
Albéric de Montgolfier
Patricia Morhet-
Richard
Catherine Morin-
Desailly
Jean-Marie Morisset
Philippe Mouiller
Philippe Nachbar
Christian Namy
Louis Nègre
Louis-Jean de Nicolaÿ
Claude Nougéin
Jean-Jacques Panunzi
Philippe Paul
Cyril Pellevat
Cédric Perrin
Jackie Pierre
François Pillet
Xavier Pintat
Louis Pinton
Rémy Pointereau
Ladislav Poniatowski
Hugues Portelli
Yves Pozzo di Borgo
Sophie Primas
Catherine Procaccia
Jean-Pierre Raffarin
Henri de Raincourt
Michel Raison
Jean-François Rapin
André Reichardt
Jean-Claude Requier
Bruno Retailleau
Charles Revet
Didier Robert
Gérard Roche
Bernard Saugéy
René-Paul Savary
Michel Savin
Bruno Sido
Abdourahamane
Soilihi
Henri Tandonnet
Lana Tetuanui
André Trillard
Catherine Troendlé
Alex Türk
Raymond Vall
Jean-Marie
Vanlerenberghe
Michel Vaspert
Alain Vasselle
Hilarion Vendegou
Jean-Pierre Vial
Jean Pierre Vogel
François Zocchetto

Abstentions :

Alain Bertrand, Hermeline Malherbe.

N'ont pas pris part au vote :

Michel Bouvard, Robert Navarro, David Rachline, Stéphane Ravier.

N'a pas pris part au vote :

M. Gérard Larcher - Président du Sénat.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

SCRUTIN N° 120

sur l'ensemble de la proposition de loi constitutionnelle relative à la compensation de toute aggravation par la loi des charges et contraintes applicables aux collectivités territoriales, compte tenu de l'ensemble des délégations de vote accordées par les sénateurs aux groupes politiques et notifiées à la Présidence :

Nombre de votants	343
Suffrages exprimés	336
Pour	187
Contre	149

Le Sénat a adopté

ANALYSE DU SCRUTIN**GRUPE LES RÉPUBLICAINS (144) :**

Pour : 142

N'ont pas pris part au vote : 2 M. Gérard Larcher - Président du Sénat, M. Michel Bouvard

GRUPE SOCIALISTE ET APPARENTÉS (110) :

Contre : 110

GRUPE UNION DES DÉMOCRATES ET INDÉPENDANTS - UC (42) :

Pour : 42

GRUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN (19) :

Contre : 19

GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (17) :

Contre : 10

Abstention : 7 MM. Guillaume Arnell, Gilbert Barbier, Yvon Collin, Philippe Esnol, François Fortassin, Jacques Mézard, Jean-Claude Requier

GRUPE ÉCOLOGISTE (10) :

Contre : 10

RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (6) :

Pour : 3

N'ont pas pris part au vote : 3

Ont voté pour :

Philippe Adnot	Vincent Capocanellas	Francis Delattre
Pascal Allizard	Jean-Noël Cardoux	Bernard Delcros
Gérard Bailly	Jean-Claude Carle	Gérard Dériot
François Baroin	Caroline Cayeux	Catherine Deroche
Philippe Bas	Gérard César	Jacky Deromedi
Christophe Béchu	Anne Chain-Larché	Marie-Hélène Des Esgaulx
Jérôme Bignon	Patrick Chaize	Chantal Deseyne
Annick Billon	Pierre Charon	Yves Détraigne
Jean Bizet	Daniel Chasseing	Catherine Di Folco
Jean-Marie Bockel	Alain Chatillon	Élisabeth Doineau
François Bonhomme	Olivier Cigolotti	Éric Doligé
Philippe Bonnecarrère	François Commeinhes	Philippe Dominati
Gilbert Bouchet	Gérard Cornu	Daniel Dubois
François-Noël Buffet	Philippe Dallier	Marie-Annick Duchêne
Olivier Cadic	René Danesi	Alain Dufaut
François Calvet	Mathieu Darnaud	Jean-Léonce Dupont
Christian Cambon	Serge Dassault	Nicole Duranton
Agnès Canayer	Isabelle Debré	Louis Duvernois
Michel Canevet	Robert del Picchia	Jean-Paul Emorine
Jean-Pierre Cantegrit	Vincent Delahaye	

Dominique Estrosi
Sassone
Hubert Falco
Françoise Férat
Michel Fontaine
Michel Forissier
Alain Fouché
Bernard Fournier
Jean-Paul Fournier
Christophe-André
Frassa
Pierre Frogier
Jean-Marc Gabouty
Joëlle Garriaud-
Maylam
Françoise Gatel
Jean-Claude Gaudin
Jacques Gautier
Jacques Genest
Bruno Gilles
Colette Giudicelli
Nathalie Goulet
Jacqueline Gourault
Alain Gournac
Sylvie Goy-Chavent
Jean-Pierre Grand
Daniel Gremillet
François Grosdidier
Jacques Groperrin
Pascale Gruny
Charles Guené
Joël Guerriau
Loïc Hervé
Michel Houel
Alain Houpert
Christiane Hummel
Benoît Huré
Jean-François Husson
Corinne Imbert
Sophie Joissains
Chantal Jouanno
Alain Joyandet
Christiane
Kammermann
Roger Karoutchi
Fabienne Keller

Guy-Dominique
Kennel
Claude Kern
Marc Laménié
Élisabeth Lamure
Jean-Jacques Lasserre
Robert Laufoaulu
Daniel Laurent
Nuihau Laurey
Antoine Lefèvre
Jacques Legendre
Dominique de Legge
Jean-Pierre Leleux
Jean-Baptiste Lemoine
Jean-Claude Lenoir
Philippe Leroy
Valérie Létard
Anne-Catherine
Loisier
Jean-François Longeot
Gérard Longuet
Yvette Lopez
Jean-Claude Luche
Michel Magras
Claude Malhuret
Didier Mandelli
Alain Marc
Hervé Marseille
Patrick Masclat
Jean Louis Masson
Hervé Maurey
Jean-François Mayet
Pierre Médevielle
Colette Mélot
Marie Mercier
Michel Mercier
Brigitte Micouleau
Alain Milon
Albéric de Montgolfier
Patricia Morhet-
Richaud
Catherine Morin-
Desailly
Jean-Marie Morisset
Philippe Mouiller
Philippe Nachbar

Ont voté contre :

Patrick Abate
Leila Aïchi
Michel Amiel
Michèle André
Maurice Antiste
Alain Anziani
Aline Archimbaud
Éliane Assasi
David Assouline
Dominique Bailly

Delphine Bataille
Marie-France Beaufiles
Esther Benbassa
Claude Bérît-Débat
Michel Berson
Alain Bertrand
Jacques Bigot
Michel Billout
Marie-Christine
Blandin

Christian Namy
Louis Nègre
Louis-Jean de Nicolay
Claude Nougéin
Jean-Jacques Panunzi
Philippe Paul
Cyril Pellevat
Cédric Perrin
Jackie Pierre
François Pillet
Xavier Pintat
Louis Pinton
Rémy Pointereau
Ladislav Poniatoski
Hugues Portelli
Yves Pozzo di Borgo
Sophie Primas
Catherine Procaccia
Jean-Pierre Raffarin
Henri de Raincourt
Michel Raison
Jean-François Rapin
André Reichardt
Bruno Retailleau
Charles Revet
Didier Robert
Gérard Roche
Bernard Saugéy
René-Paul Savary
Michel Savin
Bruno Sido
Abdourahmane
Soilihi
Henri Tandonnet
Lana Tetuanui
André Trillard
Catherine Troendlé
Alex Türk
Jean-Marie
Vanlerenberghe
Michel Vaspart
Alain Vasselle
Hilarion Vendegou
Jean-Pierre Vial
Jean Pierre Vogel
François Zocchetto

Maryvonne Blondin
Éric Bocquet
Nicole Bonnefoy
Jean-Pierre Bosino
Yannick Botrel
Corinne Bouchoux
Jean-Claude Boulard
Martial Bourquin
Michel Boutant
Nicole Bricq

Henri Cabanel
Jean-Pierre Caffet
Pierre Camani
Claire-Lise Campion
Thierry Carcenac
Jean-Louis Carrère
Françoise Cartron
Luc Carvounas
Joseph Castelli
Bernard Cazeau
Jacques Chiron
Karine Claireaux
Laurence Cohen
Gérard Collomb
Pierre-Yves Collombat
Hélène Conway-
Mouret
Jacques Cornano
Roland Courteau
Cécile Cukierman
Ronan Dantec
Yves Daudigny
Marc Daunis
Annie David
Michel Delebarre
Michelle Demessine
Jean Desessard
Félix Desplan
Évelyne Didier
Jérôme Durain
Alain Duran
Josette Durriou
Vincent Eblé
Anne Emery-Dumas
Frédérique Espagnac
Christian Favier
Corinne Féret
Jean-Jacques Filleul
Thierry Foucaud
Jean-Claude Frécon
André Gattolin
Catherine Génisson

Guillaume Arnell
Gilbert Barbier
Yvon Collin

Samia Ghali
Dominique Gillot
Jacques Gillot
Éliane Giraud
Jean-Pierre Godefroy
Brigitte Gonther-
Maurin
Gaëtan Gorce
Jean-Noël Guérini
Didier Guillaume
Annie Guillemot
Claude Haut
Odette Herviaux
Robert Hue
Éric Jeansannetas
Gisèle Jourda
Mireille Jouve
Philippe Kaltenbach
Antoine Karam
Bariza Khiari
Georges Labazée
Joël Labbé
Françoise Laborde
Bernard Lalande
Serge Larcher
Pierre Laurent
Jean-Yves Leconte
Claudine Lepage
Jean-Claude Leroy
Michel Le Scouarnec
Marie-Noëlle
Lienemann
Jeanny Lorgeoux
Jean-Jacques Lozach
Roger Madec
Philippe Madrelle
Jacques-Bernard
Magner
Hermeline Malherbe
Christian Manable
François Marc
Didier Marie

Abstentions :

Philippe Esnol
François Fortassin
Jacques Mézard

Jean-Pierre Masseret
Rachel Mazuir
Michelle Meunier
Danielle Michel
Gérard Miquel
Thani Mohamed
Soilihi
Marie-Pierre Monier
Franck Montaugé
Alain Néri
Georges Patient
François Patriat
Daniel Percheron
Marie-Françoise Perol-
Dumont
Jean-Vincent Placé
Hervé Poher
Christine Prunaud
Daniel Raoul
Claude Raynal
Daniel Reiner
Alain Richard
Stéphanie Riocreux
Sylvie Robert
Gilbert Roger
Yves Rome
Jean-Yves Roux
Patricia Schillinger
Jean-Pierre Sueur
Simon Sutour
Catherine Tasca
Nelly Tocqueville
Jean-Louis Tourenne
Raymond Vall
René Vandierendonck
Yannick Vaugrenard
Paul Vergès
Michel Vergoz
Maurice Vincent
Dominique Watrin
Evelyne Yonnet
Richard Yung

Jean-Claude Requier

N'ont pas pris part au vote :

Michel Bouvard, Robert Navarro, David Rachline, Stéphane Ravier.

N'a pas pris part au vote :

M. Gérard Larcher - Président du Sénat.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

AMENDEMENTS

**PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE
COMPENSATION CHARGES APPLICABLES AUX
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE
COMPENSATION CHARGES APPLICABLES AUX
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(n° 265, 264)

N°	2
----	---

11 JANVIER
2016

QUESTION PRÉALABLE

Motion présentée par

M. VANDIERENDONCK
et les membres du Groupe socialiste et républicain

C	Défavorable
G	Favorable
Rejeté	

TENDANT À OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE

En application de l'article 44 alinéa 3 du Règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur la proposition de loi constitutionnelle tendant à favoriser la simplification du droit pour les collectivités territoriales et à encadrer la transposition des directives européennes (n° 265, 2015-2016).

OBJET

La simplification et la clarification du droit est un objectif partagé par les parlementaires et un chantier engagé par le gouvernement.

Cette proposition de loi constitutionnelle, menée dans l'improvisation ainsi qu'en témoigne sa réécriture complète par la commission des lois, ne répond pas à l'objectif poursuivi et risque de générer d'importantes difficultés juridiques et constitutionnelles.

Ainsi, quelle portée juridique faut-il attendre de l'inscription dans la Constitution de l'objectif plus proclamatoire que normatif d'une simplification et clarification du droit? Comment l'article 1er qui fixe le principe d'une évaluation préalable de toute mesure nouvelle ou toute aggravation d'une mesure sur les compétences des collectivités territoriales s'articulera-t-elle avec la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 qui fixe le dispositif des études d'impact? Ce dispositif d'évaluation préalable applicable aux propositions de loi et aux amendements ne constitue-t-il pas une entrave à l'initiative parlementaire et au droit d'amendement? Le dispositif d'encadrement des transpositions des actes législatifs européens ne contribue-t-il pas à faire du Parlement une chambre d'enregistrement du droit européen, niant ainsi la souveraineté du Parlement?

Au regard des incertitudes et risques que génère cette proposition de loi constitutionnelle, il y a lieu d'adopter cette motion de question préalable.

Nb : En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement, cette motion est soumise au Sénat avant les orateurs des groupes.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE
COMPENSATION CHARGES APPLICABLES AUX
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(n° 265, 264)

N°	3
----	---

11 JANVIER
2016

A M E N D E M E N T

présenté par

M. VANDIERENDONCK
et les membres du Groupe socialiste et républicain

C	Défavorable
G	Favorable
Rejeté	

ARTICLE 1ER

Supprimer cet article.

OBJET

Cet amendement vise à supprimer l'article 1er en raison des difficultés juridiques et constitutionnelles qu'il soulève : portée normative inconnue de l'objectif de simplification et de clarification du droit, articulation imprécise avec la loi organique n°2009-403 relative aux études d'impact, restriction de l'initiative parlementaire et du droit d'amendement.

En conséquence, il y a lieu de supprimer cet article pour lequel aucune évaluation préalable n'a été menée, ce qui, au regard de son objet, ne peut qu'étonner.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE
COMPENSATION CHARGES APPLICABLES AUX
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(n° 265, 264)

N°	1 rect. bis
----	----------------

12 JANVIER
2016

A M E N D E M E N T

présenté par

C	Favorable
G	Défavorable
Adopté	

MM. POINTEREAU, BOCKEL, CARLE et MANDELLI, Mme PRIMAS, MM. D. LAURENT, VOGEL et GROSDIDIER, Mme CANAYER, MM. CHARON, CARDOUX et JOYANDET, Mme MORHET-RICHAUD, MM. CHAIZE, MORISSET, REICHARDT, B. FOURNIER, LEGENDRE et KAROUTCHI, Mmes HUMMEL et DUCHÊNE, M. MAYET, Mme DEROMEDI, MM. LEMOYNE, LAUFOAULU, CORNU et VASPART, Mme LAMURE, MM. HURÉ, LAMÉNIÉ, PIERRE, HOUEL, J.C. LEROY, J.P. FOURNIER et DOLIGÉ et Mme DEROCHE

ARTICLE 1ER

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Toute mesure législative ou réglementaire ayant pour effet de créer ou d'aggraver une charge pour les collectivités territoriales fait l'objet d'une évaluation préalable et est assortie de la suppression de mesures représentant une charge équivalente ou d'une compensation financière, dans les conditions prévues par une loi organique. »

OBJET

Le présent amendement vise à inscrire dans la Constitution l'obligation pour l'État de compenser aux collectivités territoriales les conséquences financières des normes nouvelles, législatives ou réglementaires, qui leur sont applicables.

Cette compensation pourrait s'effectuer selon deux modalités :

- la suppression de mesures représentant une charge équivalente ;
- ou l'attribution de ressources financières.

En définitive, le dispositif proposé par cet amendement permettrait l'application du principe « prescripteur-payeur » à toute norme coûteuse prise dans l'un des domaines de compétences existantes des collectivités territoriales.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE
COMPENSATION CHARGES APPLICABLES AUX
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(n° 265, rapport 264)

N°	5
----	---

12 JANVIER
2016

A M E N D E M E N T

présenté par

M. VIAL

au nom de la commission des lois

C	Favorable
G	Défavorable
Adopté	

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1ER

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution est ainsi modifié :

1° À la première phrase, après le mot : « territoriales », sont insérés les mots : « ou entre collectivités territoriales » ;

2° À la seconde phrase, les mots : « déterminées par la loi » sont remplacés par les mots : « équivalentes à leur montant estimé » ;

3° Sont ajoutées deux phrases ainsi rédigées :

« Les ressources ainsi attribuées pour la compensation des transferts, créations ou extensions de compétences font l'objet d'une réévaluation régulière. Les modalités de mise en œuvre du présent alinéa sont fixées par une loi organique. »

OBJET

Le présent amendement vise à modifier l'article 72-2 de la Constitution afin d'y introduire deux novations : il propose ainsi :

- d'une part, d'élargir le principe d'une compensation pour le transfert d'une compétence entre collectivités territoriales, même si la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République a adapté les principes déjà prévus pour le transfert d'une compétence entre l'État et les collectivités territoriales à ce cas d'espèce ;

- d'autre part, d'introduire le principe d'une réévaluation régulière de la compensation des transferts, créations et extensions de compétences. En effet, si la compensation obéit à des règles précises, elle s'avère souvent déconnectée, dans les années suivant le transfert, des charges effectivement supportées par les collectivités territoriales, comme en témoignent les compétences sociales des départements. Ainsi, en prévoyant le principe d'une réévaluation régulière définie par une loi organique, les collectivités territoriales

bénéficieraient de ressources de compensation qui leur permettraient d'exercer les compétences qui leur sont transférées, étendues ou créées.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE
COMPENSATION CHARGES APPLICABLES AUX
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(n° 265, 264)

N°	4
----	---

11 JANVIER
2016

A M E N D E M E N T

présenté par

M. VANDIERENDONCK
et les membres du Groupe socialiste et républicain

C	Défavorable
G	Favorable
Rejeté	

ARTICLE 2

Supprimer cet article.

OBJET

Cet amendement vise à supprimer l'article 2 qui, sans supprimer toute marge d'appréciation du pouvoir politique et parlementaire lors de la transposition d'un acte législatif européen, la restreint considérablement.