

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	805
• <i>Projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement – Examen des amendements déposés sur le texte de la commission</i>	805
• <i>Projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement – Désignation des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire.....</i>	823
• <i>Audition de M. Nicolas Grivel, directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine</i>	823
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	837
• <i>Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de Mme Florence Parly, ministre des Armées....</i>	837
• <i>Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Direction de l'action du Gouvernement » - Programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » - Examen du rapport pour avis....</i>	851
• <i>Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Action extérieure de l'Etat » - Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » - Examen du rapport pour avis.....</i>	856
• <i>Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Aide publique au développement » - Programmes 110 « Aide économique et financière au développement » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » - Examen du rapport pour avis</i>	863
• <i>Projet de loi autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Gouvernement de l'État d'Israël, d'autre part – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	869
• <i>Projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	871
• <i>Nomination de rapporteurs.....</i>	873
• <i>Groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne – Groupe de suivi sur les négociations commerciales - Désignation des membres.....</i>	873
• <i>Questions diverses.....</i>	874
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	877
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 – Examen du rapport</i>	877

• *Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » - Audition de Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées..... 930*

• *Article 13 de la Constitution - Audition de Mme Dominique Le Guludec, candidate proposée par le Président de la République à la présidence de la Haute Autorité de santé..... 939*

• *Vote sur la proposition de nomination de Mme Dominique Le Guludec, candidate à la présidence de la Haute Autorité de santé..... 950*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 951

• *Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (sera publiée ultérieurement)..... 951*

• *Contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et Campus France pour la période 2017-2020 - Audition de Mme Béatrice Khaiat, directrice générale de Campus France 951*

• *Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Recherche et Enseignement supérieur » - Crédits « Recherche » et « Enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis 959*

• *Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de Mme Laura Flessel, ministre des sports 968*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 983

• *Audition de Mme Élisabeth Borne, Ministre auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, chargée des Transports..... 983*

• *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Ecologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Transports routiers » - Examen du rapport pour avis 1007*

• *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Transports ferroviaires, collectifs et fluviaux » - Examen du rapport pour avis..... 1011*

• *Audition de M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé du numérique..... 1020*

COMMISSION DES FINANCES..... 1031

• *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 - Examen du rapport pour avis.. 1031*

• *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Travail et emploi » et compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » - Examen du rapport spécial 1041*

• *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Culture » - Examen du rapport spécial 1049*

• *Audition de M. Pierre Moscovici, commissaire européen chargé des affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes (sera publié ultérieurement) 1054*

• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 2017 - Audition de M. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances</i>	1055
• <i>Projet de loi de finances pour 2018 - Examen des principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2018 – Tome I du rapport général (sera publié ultérieurement) .</i>	1062
• <i>Régime fiscal et rentabilité des biens immobiliers des particuliers - Communication (sera publié ultérieurement).....</i>	1062
• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 2017 - Examen du rapport (sera publié ultérieurement).....</i>	1062
• <i>Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 - Examen des amendements de séance sur le texte de la commission (sera publié ultérieurement).....</i>	1062
• <i>Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Outre-mer » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement).....</i>	1063
• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 2017 - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire</i>	1063
• <i>Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et le compte d'affectation spéciale (CAS) « Développement agricole et rural » (et articles 49, 49 bis et 49 ter) - Examen du rapport spécial.....</i>	1063
• <i>Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Investissements d'avenir » - Examen du rapport spécial</i>	1071
• <i>Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Défense » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement).....</i>	1074
• <i>Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de M. Jean Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale (sera publié ultérieurement).....</i>	1074
• <i>Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 – Examen d'une motion et d'un amendement</i>	1075
• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 2017 - Examen des amendements de séance</i>	1077
• <i>Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 - Examen d'un amendement de séance.....</i>	1079
COMMISSION DES LOIS	1081
• <i>Dématérialisation des documents utilisés pour les réunions de commission – Communication .</i>	1081
• <i>Missions d'information de la commission – Désignation de rapporteurs</i>	1082
• <i>Proposition de loi tendant à garantir la représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	1085

COMMISSION MIXTE PARITAIRE.....	1097
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2017.....</i>	<i>1097</i>
PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 13 NOVEMBRE ET A VENIR	1099

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 7 novembre 2017

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement – Examen des amendements déposés sur le texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous allons examiner une centaine d'amendements sur le projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement. Nous commençons par les amendements de Mme la rapporteur.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 3

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement AFFECO.2 propose d'aller jusqu'au bout de la démarche de simplification entamée par la codification de la loi du 13 juillet 2011 en supprimant uniquement des dispositions qui n'ont plus d'objet.

L'amendement AFFECO.2 est adopté.

Article 4

Les amendements de précision rédactionnelle AFFECO.3 et AFFECO.4 sont adoptés, de même que les amendements de cohérence rédactionnelle AFFECO.5, de précision rédactionnelle AFFECO.6, et de clarification rédactionnelle AFFECO.7.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement AFFECO.8 permettrait à des fournisseurs désignés dans le cadre d'accords bilatéraux conclus par la France avec un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE) de souscrire en priorité, en amont de leur mise aux enchères, des capacités de stockage. Un tel accord existe déjà entre la France et la Suisse. Prenons en compte ce type d'accord dans le cadre de la présente réforme.

L'amendement AFFECO.8 est adopté.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement AFFECO.9 concerne la concertation sur la responsabilité du filet de sécurité. Levons toute ambiguïté qui pourrait subsister sur le fait que trois options sont envisageables, et prévoyons des modalités de sanction.

L'amendement AFFECO.9 est adopté, de même que l'amendement de précision rédactionnelle AFFECO.10 et l'amendement de cohérence rédactionnelle AFFECO.11.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement AFFECO.12 supprime la mise en demeure prévue à l'alinéa 31, qui est inutile car le respect de l'obligation de remplissage est vérifié au 1^{er} novembre, date à laquelle il n'est plus envisageable de constituer de nouveaux stocks.

L'amendement AFFECO.12 est adopté.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Si l'article 4 régule les activités des opérateurs de stockage, il est aussi nécessaire d'encadrer leurs capacités d'investissement.

L'amendement AFFECO.13 est adopté, de même que l'amendement de clarification rédactionnelle AFFECO.14.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement AFFECO.15 assouplit la rédaction prévue pour définir les différentes composantes du tarif, en prévoyant qu'ils « peuvent comporter » trois parts et non plus qu'ils les « comportent ».

L'amendement AFFECO.15 est adopté, de même que l'amendement de simplification rédactionnelle AFFECO.16 et les amendements de précision rédactionnelle AFFECO.17 et AFFECO.18.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement AFFECO.19 rétablit la possibilité de réduction des tarifs d'utilisation des réseaux pour les sites fortement consommateurs telle qu'elle figurait dans le projet d'habilitation initial. Celle-ci pourrait en effet s'avérer nécessaire dans le cadre de la définition des règles du délestage.

L'amendement AFFECO.19 est adopté.

Article 5 bis A

L'amendement de coordination AFFECO.20 est adopté.

Article additionnel après l'article 8

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement AFFECO.22 procède à diverses coordinations et corrige une erreur matérielle.

L'amendement AFFECO.22 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons les autres amendements.

Article 1^{er} A (supprimé)

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement 57 rectifié prévoit la ratification de l'ordonnance du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier. Ne revenons pas sur la décision de notre commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 57 rectifié.

Article 1^{er}

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 58 rectifié et 104, ainsi que les amendements n°s 42, 60 rectifié et 43 suppriment la dérogation accordée aux hydrocarbures destinés à un usage non énergétique décidée par notre commission. Cela aboutirait à supprimer cette industrie, alors que ces activités ne produisent pas de gaz à effet de serre. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 58 rectifié et 104, ainsi qu'aux amendements n°s 42, 60 rectifié et 43.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Notre commission avait accepté une dérogation pour la recherche sous contrôle public. N'y revenons pas. Avis défavorable aux amendements identiques n°s 59 rectifié et 107.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 59 rectifié et 107.

L'amendement n° 17 apporte une précision utile. Monsieur Gay, acceptez-vous la légère précision rédactionnelle de mon sous-amendement AFFECO.1 ?

M. Fabien Gay. – Oui.

Le sous-amendement rédactionnel AFFECO.1 est adopté. La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 17, sous réserve de l'adoption de cette rectification.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 16 supprime le droit de suite et les prolongations de droit d'un permis exclusif de recherches. Les indemnisations pourraient être extrêmement importantes. Avis défavorable, ainsi qu'à l'amendement n° 8 prévoyant une clause de réciprocité.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 16, ainsi qu'à l'amendement n° 8.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 18 supprime la possibilité de prolonger une concession existante à compter de la promulgation de la loi. Avis défavorable, de même qu'à l'amendement n° 7 qui prévoit la possibilité de prolonger la durée d'une concession jusqu'au 1^{er} janvier 2050. Nous en débattrons en séance publique.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 18, de même qu'à l'amendement n° 7.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Les amendements n°s 15 rectifié et 32, prévoyant une dérogation à l'interdiction de recherche et d'exploitation des hydrocarbures pour les régions d'outre-mer, sont identiques sur le fond. J'aurais souhaité pouvoir donner un avis favorable, notamment pour la Guyane. Ces amendements sont en partie satisfaits par la prolongation du permis déjà décidée par le Gouvernement ainsi que par notre rédaction de l'article 2 qui permettraient à deux autres permis d'être accordés. Nous n'arriverons pas à un accord avec le Gouvernement en allant si loin. Retrait, à défaut avis défavorable. Même avis pour l'amendement n° 91 de repli.

La commission demande le retrait des amendements n°s 15 rectifié, 32 et 91 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Nous avions supprimé en commission l'amendement n°19 imposant un cahier des charges obligatoire aux titulaires de titres miniers. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 19, ainsi qu'aux amendements n°s 44 et 61 rectifié.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n°86 rectifié rétablit les références au code minier et au code de l'environnement restant applicables aux titres miniers. Nous l'avions déjà rejeté en commission car ces références sont inutiles, voire contre-productives ; avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 86 rectifié.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Avis évidemment défavorable aux amendements n°s 20, 105, 52, 45, 62 rectifié et 63 rectifié supprimant l'encadrement du droit de suite, le limitant ou revenant à la rédaction de l'Assemblée nationale.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 20 et 105, ainsi qu'aux amendements n°s 52, 45, 62 rectifié et 63 rectifié.

Article 1^{er} bis (supprimé)

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n°106 rectifié du Gouvernement rétablit également l'encadrement du droit de suite dans la rédaction adoptée à l'Assemblée nationale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 106 rectifié.

Article 2

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n° 21, 46, 108 et 65 rectifié qui visent à rétablir le traitement des demandes en cours d'instruction dans la rédaction adoptée à l'Assemblée nationale.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 21, 46 et 108 ainsi qu'à l'amendement n° 65 rectifié.

Articles additionnels après l'article 2

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 24 supprime le droit de suite ainsi que le droit à prolongation des permis exclusifs de recherches et la possibilité de prolonger une concession. Avis défavorable, de même qu'à l'amendement n° 29 supprimant uniquement le droit de suite.

L'amendement n° 25 obligeant à une évaluation environnementale au terme d'une enquête publique est satisfait par le droit existant. J'en demande le retrait ou à défaut, avis défavorable. Avis défavorable à l'amendement n° 64 rectifié bis qui lui est pratiquement similaire.

L'amendement n° 26, qui actualise les capacités financières et techniques lors de la demande d'un titre d'exploitation en application du droit de suite, est totalement satisfait par le droit en vigueur. Retrait ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 24 et 29. Elle demande le retrait de l'amendement n° 25 et, à défaut, y sera défavorable. Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 64 rectifié bis. Elle demande le retrait de l'amendement n° 26 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 2 ter A

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 47 et 66 rectifié suppriment l'article introduit par notre commission pour répondre aux retards accumulés par l'administration dans l'instruction des demandes de prolongation de permis. Ne revenons pas sur notre décision. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 47 et 66 rectifié.

Article 2 ter

L'amendement n° 87 définit les installations pouvant être converties ou cédées et supprime la possibilité de transfert à l'État des droits et obligations. Mon avis diffère selon les différentes parties de l'amendement, un vote par division sera nécessaire. Le 1° du I complète la définition des installations pouvant être converties ou cédées, pourquoi pas. Le 2° du I prévoit que la cession à d'autres personnes publiques ou privées intervient après approbation de l'autorité administrative, je n'y vois pas d'inconvénient. Le 3° du I supprime le renvoi à un décret dont nous avions pourtant compris que le Gouvernement avait prévu de le publier, j'y suis donc défavorable.

Pour l'amendement n° 87, la commission émet un avis favorable sur les 1° et 2° du I et un avis défavorable sur le 3° du I et sur le II.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 67 rectifié qui prévoit une concertation avec les collectivités territoriales en matière de reconversion des sites, de même qu'à l'amendement n° 69 rectifié, sous réserve de remplacer la concertation par un avis des collectivités territoriales concernées. Le fond ne change pas.

M. Franck Montaugé. – Quelle est la différence entre les deux formulations ?

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – La concertation n'oblige pas les collectivités à donner un avis.

M. Franck Montaugé. – L'avis pourrait donc être indépendant de la concertation ? Gardons les deux formulations...

Mme Anne Chain-Larché. – L'avis engage la collectivité territoriale, il suppose une délibération.

M. Marc Daunis. – L'avis est un positionnement en fin de parcours, tandis que la concertation suppose un dialogue en amont. La concertation est-elle normée par la loi ?

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Non, justement. La concertation ne suppose pas le vote d'un avis, et encore moins d'un avis favorable. Or nous voulons que les collectivités puissent donner leur avis.

M. Marc Daunis. – Pourrait-on alors prévoir à la fois le dialogue en amont et une position normée ?

M. Roland Courteau. – Je propose la formulation « en concertation et après avis des collectivités locales concernées ».

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Pas d'objection.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 67 rectifié et 69 rectifié, sous réserve de ces modifications.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 68 rectifié précise utilement que la procédure d'arrêt de travaux en cas de transfert des droits et obligations à l'État doit être exécutée. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 68 rectifié.

Article 3

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n°s 48 et 70 rectifié bis qui définissent les techniques dites non conventionnelles mais en proposant chacun une définition différente. Nous préférons nous en tenir à la définition proposée par le Gouvernement à l'Assemblée nationale qui est la moins mauvaise des solutions.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 48 et 70 rectifié bis, de même qu'à l'amendement n° 22.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 55 prévoit que les titulaires de titres ou autorisations remettent un rapport démontrant l'absence de recours aux techniques interdites. Sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 55.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 56 clarifie les sanctions applicables en cas de recours à des techniques interdites. Avis favorable. Il sera en réalité satisfait par l'amendement de la commission, qui est plus large.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 56.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 23 exige des titulaires de titres ou autorisations la remise d'un rapport démontrant l'absence de recours aux techniques interdites. L'amendement n° 55 de M. Labbé va le faire : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 23.

Article additionnel après l'article 3

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n°27 qui vise à interdire les techniques non conventionnelles hors du territoire national.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 27.

Article 3 bis

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 71 rectifié *bis* qui intègre une présentation des contrats de transition écologique et solidaire dans le rapport demandé au présent article.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 71.

Article additionnel après l'article 3 ter

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 101 rectifié prévoit la publication annuelle de l'intensité d'émissions de gaz à effet de serre des hydrocarbures importés. Cet amendement est très prématué car il est difficile de mettre en place une traçabilité. Il est par ailleurs en partie satisfait par le rapport prévu à l'article 3 *ter* qui doit nous permettre d'avancer sur le sujet. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 101 rectifié.

Article 3 quater A (supprimé)

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 28 supprime tout concours direct de l'État à l'exportation des activités de recherche et d'exploitation des hydrocarbures. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 28.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 50, 72 rectifié et 88 rétablissent le rapport sur ces concours de l'État que nous avons supprimé. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 50, 72 rectifié et 88.

Article 3 quater

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 53 complète la mise en ligne des demandes de titres d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures et des titres en cours de validité déjà prévue au présent article. Je propose également un vote par division : Avis défavorable au 1^o du I, qui me semble satisfait ; avis défavorable au 2^o du I : l'amendement propose que soient également publiées toutes les décisions administratives afférentes ainsi que les notices ou études d'impact environnementales ; la première notion me semble trop large ; quant à la seconde, elle fait déjà l'objet de publicité à l'occasion de certaines demandes de titres ; avis favorable au II, qui prévoit une actualisation tous les trimestres et non tous les semestres.

Pour l'amendement n° 53, la commission émet un avis défavorable au 1° et 2° du I, et un avis favorable au II.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 74 rectifié prévoit l'actualisation mensuelle des informations mises en ligne. Une mise à jour tous les trimestres comme proposé par l'amendement précédent me semble être un bon compromis. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 74 rectifié.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 73 rectifié supprime la protection des droits d'inventeur et de propriété intellectuelle. Avis défavorable.

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

Article 4

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 30.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 30.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 2 rectifié et 11 prévoient de figer, jusqu'en 2023, le périmètre des infrastructures de stockage de gaz considérées comme nécessaires à la sécurité d'approvisionnement, en raison des impacts sociaux et industriels d'un ajustement éventuel de ce périmètre ainsi que du caractère irréversible de toute fermeture d'un site de stockage. Ces préoccupations, légitimes, sont en réalité très largement satisfaites par le délai de préavis ajouté dans l'habilitation à l'Assemblée et que nous avons intégré au texte. Il ne me semble pas opportun d'aller au-delà, sauf à limiter la capacité de pilotage de l'État, ce qui n'est pas souhaitable. Demande de retrait car ces amendements sont très largement satisfait, sinon avis défavorable.

La commission demande le retrait des amendements n°s 2 rectifié et 11 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 4 rectifié et 9 visent à créer des stocks stratégiques gaziers. S'agissant des contraintes imposées aux stockeurs, les stocks stratégiques et les stocks complémentaires sont deux notions très voisines qui ne diffèrent que par la possibilité de conserver tout ou partie du gaz stocké d'une année sur l'autre. Le texte actuel n'interdit pas qu'une telle possibilité puisse être mise en œuvre. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 4 rectifié et 9.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement du Gouvernement n° 103 qui rend explicite la couverture des coûts de recherche et développement des opérateurs de stockage.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 103.

Articles additionnels après l'article 4

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 14 rectifié revient sur les règles d'indépendance imposées aux gestionnaires de réseaux de transport, qu'il s'agisse d'électricité ou de gaz, pour traiter un cas d'espèce. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 14 rectifié.

Article 5 bis

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 75 rectifié revient sur deux ajustements apportés par notre commission en limitant l'indemnisation du producteur aux seules avaries sur la partie marine du réseau. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 75 rectifié.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 81 déplaçant les indemnités dues au producteur en cas de retard du raccordement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 81.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 82 supprime les coûts mis à la charge du producteur en cas de modification des conditions de raccordement ou de défaillance. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 82.

Article 5 ter A

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Le texte adopté par notre commission répond aux craintes exprimées par l'auteur de l'amendement n° 5 rectifié *bis* demandant un rapport sur les réseaux intérieurs des bâtiments. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5 rectifié bis.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 83 étendant la définition des réseaux intérieurs des bâtiments, ainsi qu'à l'amendement n° 84 qui va dans la même direction.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 83 et 84.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 80 rectifié étend à l'excès le périmètre des opérations d'autoconsommation collective. Avis très défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 80 rectifié.

Article additionnel après l'article 5 ter A

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 85 étend les possibilités de gestion des contrats d'achat d'électricité renouvelable par des organismes agréés. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 85.

Article 5 ter

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 89 prévoit une information sur la proportion de biométhane dans toutes les offres de gaz, alors qu'elle n'est pertinente que dans le cadre des offres « vertes ». Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 89.

Article 6

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 13 et les amendements identiques n°s 38 rectifié *quater*, 40 et 76 rectifié *bis* retiennent, pour toutes les installations, qu'elles soient françaises, européennes ou d'un autre État tiers, la même date à partir de laquelle les critères de durabilité seraient durcis. On risquerait alors des effets de bord sur des installations françaises ou européennes. Avis défavorable.

Les amendements identiques n°s 37 rectifié *quater* 39, 41 rectifié et 77 rectifié *bis* n'avancent la date à partir de laquelle les critères seraient durcis que pour les installations situées hors Union européenne. Le risque d'effet de bord serait alors levé mais un contentieux pourrait naître devant l'Organisation mondiale du commerce. La France pourrait cependant faire valoir, d'une part, qu'il s'agit là de répondre en urgence à une pratique anti-concurrentielle dont elle est la victime et, d'autre part, que la réponse est strictement proportionnée car limitée dans le temps, jusqu'au 30 juin 2019. Le risque d'une condamnation me semble mesuré, et surtout sans commune mesure avec celui qui consisterait à ne pas agir pour préserver une filière d'excellence française. Je vous propose de donner un avis favorable à ces amendements, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement AFFECO.21 de pure légitimité qui déplace la mention du caractère transitoire du dispositif du code. Le dispositif lui-même n'est en rien modifié.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13 et aux amendements identiques n°s 38 rectifié *quater*, 40 et 76 rectifié *bis*.*

*Le sous-amendement AFFECO.21 est adopté. La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 37 rectifié *quater*, 39, 41 rectifié et 77 rectifié *bis*, sous réserve de cette rectification.*

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 31 prend en compte les changements directs ou indirects d'affectation des sols dans le calcul du potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre des biocarburants. C'est prématuré ; avis défavorable, de même qu'à l'amendement n° 54 qui est identique sur le fond.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 31, de même qu'à l'amendement n° 54.

Article 6 bis

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 102 du Gouvernement qui rétablit, à quelques précisions rédactionnelles près, la rédaction adoptée à l'Assemblée nationale prévoyant l'obligation d'une double distribution de carburants dans chaque station-service. Ne provoquons pas de nouvelles fermetures de stations-service en surtransposant le droit européen !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 102.

Article 7

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 10 fixe par période de six ans, au lieu de quatre, les objectifs nationaux de réduction des émissions de polluants atmosphériques. Demandons l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 10.

Article 7 bis

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 51 oblige les préfets à prévoir des mesures favorisant les énergies les moins émettrices et facilitant le raccordement aux infrastructures existantes. Notre commission a préféré leur laisser une faculté plutôt que de les y obliger. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 51.

Articles additionnels après l'article 8

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 33 et 79 prévoient que les régions d'outre-mer puissent percevoir les redevances liées à la délivrance des titres miniers en mer. Le Gouvernement avait indiqué, dans l'étude d'impact, que le décret qui doit préciser les modalités de délivrance de ces titres par les régions d'outre-mer sera prochainement publié. Interrogeons-le en séance publique sur cette question fiscale liée à l'exercice de cette compétence.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements identiques n°s 33 et 79.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 1 rectifié et 90 rectifié bis modulent les sanctions applicables en cas de non-respect de l'obligation de détention de capacités de transport maritime sous pavillon français. La situation actuelle est en effet insatisfaisante : la sanction applicable aux petits navires n'est pas suffisamment dissuasive tandis que la pénalité applicable aux grands navires est telle qu'elle met en cause la viabilité du système. Le rééquilibrage proposé par ces amendements est donc bienvenu. Avis favorable sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement AFFECO.24 de précision rédactionnelle, qui crée une division additionnelle.

Le sous-amendement AFFECO.24 est adopté. La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 1 rectifié et 90 rectifié bis, sous réserve de cette rectification.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Les amendements n°s 6 rectifié et 78 rectifié visent à assouplir les obligations d'économies d'énergie applicables aux distributeurs de fioul domestique en alignant leur régime sur celui applicable aux distributeurs de carburant. Avis favorable à l'amendement n° 6, plus complet, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement AFFECO.23 qui prévoit un délai suffisant avec une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Le sous-amendement AFFECO.23 est adopté. La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 6 rectifié, sous réserve de cette rectification, et un avis défavorable à l'amendement n° 78 rectifié.

Intitulé du projet de loi

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – L'amendement n° 49 modifie l'intitulé du projet de loi pour supprimer la distinction entre les hydrocarbures conventionnels et non conventionnels. Le Conseil d'État a rappelé qu'une telle distinction « *n'est pas consensuelle sur un plan technique et scientifique* » et surtout qu'elle est « *sans portée réelle* » et « *étrangère à l'objectif du projet de loi* ». Avis favorable sous réserve d'une simple rectification, afin de privilégier, par cohérence avec l'ensemble du texte, le terme de « recherche » plutôt que de « prospection ».

M. Joël Labbé. – J'accepte cette rectification.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 49 sous réserve de cette rectification.

M. Joël Labbé. – Cette réunion a peut-être été trop efficace afin de nous permettre d'assister aux réunions de groupe : nous n'avons pas débattu d'amendements importants, comme le n° 101 sur la traçabilité des hydrocarbures importés, que vous avez jugé prématurée.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous aurons deux jours et deux nuits en séance publique pour en débattre avec nos collègues et avec le Gouvernement...

M. Joël Labbé. – Il eût été intéressant d'en débattre après une discussion en commission...

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Une telle traçabilité est-elle seulement techniquement possible aujourd'hui ? Je ne le pense pas...

M. Roland Courteau. – Le pétrole issu de gaz de schiste ressemble à d'autre pétrole, c'est la même molécule. La seule différence, c'est la technique d'extraction.

Mme Sophie Primas, présidente. – Cela ne se mesure donc pas *a posteriori*.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Il serait très difficile d'aller vérifier quelle est la technique d'extraction à la source, dans les pays d'extraction...

M. Roland Courteau. – C'est la technique qui a un impact sur l'environnement.

Mme Sophie Primas, présidente. – Notre commission ne se réunira pas cet après-midi sur ce texte, hormis si le Gouvernement dépose d'autres amendements, ce qui ne devrait, selon nos informations, pas être le cas.

Les avis de la commission sont repris dans le tableau ci-après.

Article 1er A (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GUILLAUME	57 rect. bis	Ratification de l'ordonnance du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier	Défavorable
Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GUILLAUME	58 rect. bis	Suppression de la dérogation accordée aux hydrocarbures destinés à un usage non énergétique	Défavorable
Le Gouvernement	104	Suppression de la dérogation accordée aux hydrocarbures destinés à un usage non énergétique	Défavorable
M. LABBÉ	42 rect.	Hydrocarbures à finalité non énergétique et hydrocarbures connexes	Défavorable
M. GUILLAUME	60 rect. bis	Limitation de la dérogation prévue pour les hydrocarbures liquides ou gazeux connexes	Défavorable
M. LABBÉ	43 rect.	Rétablissement de la condition systématique de valorisation locale pour tous les hydrocarbures liquides ou gazeux connexes	Défavorable
M. GUILLAUME	59 rect. bis	Suppression de la dérogation introduite pour la recherche	Défavorable
Le Gouvernement	107	Suppression de la dérogation introduite pour la recherche	Défavorable
M. GAY	17 rect.	Caractère nécessairement public de la recherche réalisée à seules fins de connaissance géologique du sous-sol, de surveillance ou de prévention des risques miniers	Favorable si rectifié
M. GAY	16 rect.	Suppression du droit de suite et des prolongations de droit d'un permis exclusif de recherches	Défavorable
Mme FÉRAT	8 rect.	Conditionnalité de la fin de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures à une clause de réciprocité	Défavorable
M. GAY	18 rect.	Suppression de la possibilité de prolonger une concession	Défavorable
Mme FÉRAT	7 rect.	Possibilité de prolonger la durée d'une concession jusqu'au 1 ^{er} janvier 2050	Défavorable
M. PONIATOWSKI	15 rect. bis	Dérogation à l'interdiction de recherche et d'exploitation des hydrocarbures pour les régions d'outre-mer	Défavorable
M. PATIENT	32 rect.	Dérogation à l'interdiction de recherche et d'exploitation des hydrocarbures pour les régions d'outre-mer	Défavorable
M. PATIENT	91 rect.	Dérogation à l'interdiction de recherche et d'exploitation des hydrocarbures pour les régions d'outre-mer jusqu'au 1 ^{er} janvier 2040	Défavorable
M. GAY	19 rect.	Imposition d'un cahier des charges obligatoire aux titulaires de titres miniers	Défavorable
M. LABBÉ	44 rect.	Possibilité pour l'administration d'imposer un cahier des charges aux titulaires de titres miniers	Défavorable
M. GUILLAUME	61 rect. bis	Possibilité pour l'administration d'imposer un cahier des charges aux titulaires de titres miniers	Défavorable
M. PATRIAT	86 rect.	Rétablissement des références au code minier et au code de l'environnement restant applicables aux titres miniers	Défavorable

M. GAY	20 rect.	Suppression de l'alinéa encadrant le droit de suite	Défavorable
Le Gouvernement	105	Suppression de l'alinéa encadrant le droit de suite	Défavorable
M. LABBÉ	52 rect.	Limitation du droit de suite au 1 ^{er} janvier 2040	Défavorable
M. LABBÉ	45 rect.	Encadrement du droit de suite dans la rédaction adoptée à l'Assemblée nationale	Défavorable
M. GUILLAUME	62 rect. bis	Encadrement du droit de suite dans la rédaction adoptée à l'Assemblée nationale	Défavorable
M. GUILLAUME	63 rect. bis	Encadrement du droit de suite dans la rédaction adoptée à l'Assemblée nationale	Défavorable

Article 1er bis (Supprimé)

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	106 rect.	Encadrement du droit de suite dans la rédaction adoptée à l'Assemblée nationale	Défavorable

Article 2

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GAY	21 rect.	Application de la loi aux demandes en cours d'instruction	Défavorable
M. LABBÉ	46 rect.	Application de la loi aux demandes en cours d'instruction	Défavorable
Le Gouvernement	108	Application de la loi aux demandes en cours d'instruction	Défavorable
M. GUILLAUME	65 rect. bis	Application de la loi aux demandes en cours d'instruction	Défavorable

Article additionnel après Article 2

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GAY	24 rect.	Suppression du droit de suite, du droit à prolongation des permis exclusifs de recherche et de la possibilité de prolonger une concession	Défavorable
M. GAY	29 rect.	Suppression du droit de suite	Défavorable
M. GAY	25 rect.	Obligation d'évaluation environnementale et de tenue d'une enquête publique avant l'octroi d'une concession	Défavorable
M. GUILLAUME	64 rect. ter	Obligation d'évaluation environnementale avant l'octroi d'une concession	Défavorable
M. GAY	26 rect.	Actualisation des capacités financières et techniques lors de la demande d'un titre d'exploitation en application du droit de suite	Défavorable

Article 2 ter A

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LABBÉ	47 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
M. GUILLAUME	66 rect. bis	Suppression de l'article	Défavorable

Article 2 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. PATRIAT	87	Définition des installations pouvant être converties ou cédées et suppression de la possibilité de transfert à l'État des droits et obligations	Favorable si rectifié
M. GUILLAUME	67 rect. ter	Concertation avec les collectivités territoriales en matière de reconversion des sites	Favorable si rectifié
M. GUILLAUME	68 rect. bis	Exécution de la procédure d'arrêt de travaux en cas de transfert des droits et obligations à l'État	Favorable
M. GUILLAUME	69 rect. ter	Concertation avec les collectivités territoriales en matière de reconversion des sites	Favorable si rectifié
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GUILLAUME	70 rect. ter	Définition des techniques dites non conventionnelles	Défavorable
M. GAY	22 rect.	Définition des techniques dites non conventionnelles	Défavorable
M. LABBÉ	48 rect.	Définition des techniques dites non conventionnelles	Défavorable
M. LABBÉ	55 rect.	Remise par les titulaires de titres ou autorisations d'un rapport démontrant l'absence de recours aux techniques interdites	Sagesse
M. LABBÉ	56 rect.	Clarification des sanctions applicables en cas de recours à des techniques interdites	Favorable
M. GAY	23 rect.	Remise par les titulaires de titres ou autorisations d'un rapport démontrant l'absence de recours aux techniques interdites	Défavorable
Article additionnel après Article 3			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GAY	27 rect.	Interdiction des techniques non conventionnelles hors du territoire national	Défavorable
Article 3 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GUILLAUME	71 rect. ter	Contrats de transition écologique et solidaire	Favorable
Article additionnel après Article 3 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	101 rect.	Publication annuelle de l'intensité d'émissions de gaz à effet de serre des hydrocarbures importés	Défavorable

Article 3 quater A (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GAY	28 rect.	Suppression de tout concours direct de l'État à l'exportation des activités de recherche et d'exploitation des hydrocarbures	Défavorable
M. LABBÉ	50 rect.	Rapport sur les concours de toute nature de l'État en soutien à la recherche et à l'exploitation d'hydrocarbures hors du territoire national	Défavorable
M. GUILLAUME	72 rect. bis	Rapport sur les concours de toute nature de l'État en soutien à la recherche et à l'exploitation d'hydrocarbures hors du territoire national	Défavorable
M. PATRIAT	88	Rapport sur les concours de toute nature de l'État en soutien à la recherche et à l'exploitation d'hydrocarbures hors du territoire national	Défavorable
Article 3 quater			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LABBÉ	53 rect.	Mise en ligne des demandes de titres d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures et des titres en cours de validité	Favorable si rectifié
M. GUILLAUME	74 rect. bis	Actualisation mensuelle des informations mises en ligne	Défavorable
M. GUILLAUME	73 rect. bis	Suppression de la protection des droits d'inventeur et de propriété intellectuelle	Défavorable
Article 4			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GAY	30 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
Mme CHAIN-LARCHÉ	2 rect.	Maintien jusqu'en 2023 du périmètre des infrastructures de stockage de gaz considérées comme nécessaires à la sécurité d'approvisionnement	Défavorable
Mme FÉRAT	11	Maintien jusqu'en 2023 du périmètre des infrastructures de stockage de gaz considérées comme nécessaires à la sécurité d'approvisionnement	Défavorable
Mme CHAIN-LARCHÉ	4 rect.	Création de stocks stratégiques gaziers	Défavorable
Mme FÉRAT	9	Création de stocks stratégiques gaziers	Défavorable
Le Gouvernement	103	Couverture des coûts de recherche et développement des opérateurs de stockage	Favorable
Article additionnel après Article 4			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. PONIATOWSKI	14 rect.	Règles d'indépendance imposées aux gestionnaires de réseaux de transport dans leurs relations avec leurs filiales	Défavorable

Article 5 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GUILLAUME	75 rect. bis	Limitation de l'indemnisation du producteur aux seules avaries sur la partie marine du réseau	Défavorable
M. DANTEC	81 rect.	Déplafonnement des indemnités dues au producteur en cas de retard du raccordement	Défavorable
M. DANTEC	82	Suppression des coûts mis à la charge du producteur en cas de modification des conditions de raccordement ou de défaillance	Défavorable
Article 5 ter A			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MOUILLER	5 rect. ter	Rapport sur les réseaux intérieurs des bâtiments	Défavorable
M. DANTEC	83	Extension de la définition des réseaux intérieurs des bâtiments	Défavorable
M. DANTEC	84	Suppression de la condition d'unicité de la propriété d'un réseau intérieur	Défavorable
M. DANTEC	80 rect.	Extension du périmètre des opérations d'autoconsommation collective	Défavorable
Article additionnel après Article 5 ter A			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	85 rect.	Extension des possibilités de gestion des contrats d'achat d'électricité renouvelable par des organismes agréés	Défavorable
Article 5 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. PATRIAT	89	Information sur la proportion de biométhane dans les offres de gaz	Défavorable
Article 6			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CUYPERS	13	Durcissement transitoire des critères de durabilité des biocarburants	Défavorable
Mme BRUGUIÈRE	38 rect. quater	Durcissement transitoire des critères de durabilité des biocarburants	Défavorable
M. BIZET	40	Durcissement transitoire des critères de durabilité des biocarburants	Défavorable
M. GUILLAUME	76 rect. ter	Durcissement transitoire des critères de durabilité des biocarburants	Défavorable
Mme BRUGUIÈRE	37 rect. quater	Durcissement transitoire des critères de durabilité des biocarburants	Favorable si rectifié
M. BIZET	39	Durcissement transitoire des critères de durabilité des biocarburants	Favorable si rectifié

M. CUYPERS	41 rect.	Durcissement transitoire des critères de durabilité des biocarburants	Favorable si rectifié
M. GUILLAUME	77 rect. ter	Durcissement transitoire des critères de durabilité des biocarburants	Favorable si rectifié
M. GAY	31 rect.	Prise en compte des changements directs ou indirects d'affectation des sols	Défavorable
M. LABBÉ	54 rect.	Prise en compte des changements directs ou indirects d'affectation des sols	Défavorable
Article 6 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	102	Rétablissement de l'article sur la distribution des carburants dans la rédaction adoptée à l'Assemblée nationale	Défavorable
Article 7			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme FÉRAT	10 rect.	Fixation des objectifs nationaux de réduction des émissions de polluants atmosphériques	Avis du Gouvernement
Article 7 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LABBÉ	51 rect.	Obligation faite au préfet de prévoir des mesures favorisant les énergies les moins émettrices et facilitant le raccordement aux infrastructures existantes	Défavorable
Article additionnel après Article 8			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. PATIENT	33 rect.	Perception par les régions d'outre-mer des redevances liées à la délivrance des titres miniers en mer	Avis du Gouvernement
M. Martial BOURQUIN	79	Perception par les régions d'outre-mer des redevances liées à la délivrance des titres miniers en mer	Avis du Gouvernement
M. REVET	1 rect. bis	Modulation des sanctions applicables en cas de non-respect de l'obligation de détention de capacités de transport maritime sous pavillon français	Favorable si rectifié
M. CANEVET	90 rect. bis	Modulation des sanctions applicables en cas de non-respect de l'obligation de détention de capacités de transport maritime sous pavillon français	Favorable si rectifié
Mme ESTROSI SASSONE	6 rect.	Assouplissement des obligations d'économies d'énergie applicables aux distributeurs de fioul domestique	Favorable si rectifié
M. GUILLAUME	78 rect. bis	Assouplissement des obligations d'économies d'énergie applicables aux distributeurs de fioul domestique	Défavorable

Intitulé du projet de loi			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LABBÉ	49 rect.	Modification de l'intitulé du projet de loi	Favorable si rectifié

Projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement – Désignation des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de Mmes Sophie Primas, Élisabeth Lamure, MM. Jean-Marc Boyer, Roland Courteau, Claude Bérit-Débat, Mmes Françoise Féret et Noëlle Rauscent, comme membres titulaires et de M. Martial Bourquin, Mme Anne Chain-Larché, MM. Pierre Cuypers, Fabien Gay, Daniel Gremillet, Joël Labbé et Mme Denise Saint-Pé, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.

La réunion est close à 9h45.

Mercredi 8 novembre 2017

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35

Audition de M. Nicolas Grivel, directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Nous accueillons aujourd'hui M. Nicolas Grivel, directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru).

Monsieur le directeur général, nous vous avions reçu il y a trois ans à l'occasion de votre audition en qualité de candidat aux fonctions de directeur général de l'Anru dans le cadre de l'article 13 de la Constitution. L'Anru était alors à un moment charnière entre achèvement du premier programme de rénovation urbaine et lancement du deuxième programme de renouvellement urbain.

Vous le savez, nos collègues Annie Guillemot -qui ne pouvait être présente ce matin- et Valérie Létard ont procédé à l'évaluation de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite « loi Lamy ». Elles nous ont présenté leurs conclusions en juillet dernier dont certaines concernent le NPNRU (nouveau programme national de renouvellement urbain). Je n'en citerai que quelques-unes, car Valérie Létard y reviendra certainement plus amplement :

- porter le montant du NPNRU à 10 milliards d'euros et rétablir une parité de financement entre l'État et Action logement ;

- adapter le règlement du NPNRU pour rationaliser les études demandées pour les projets de rénovation du NPNRU qui s'inscrivent dans la continuité du PNRU et réexaminer le dispositif de *scoring* qui pénalise les communes les plus vertueuses ainsi que les montants des aides octroyées aux bailleurs sociaux ;

- ou encore veiller à ne pas orienter systématiquement les personnes les plus pauvres vers les quartiers faisant l'objet d'un programme de rénovation urbaine.

Le 24 octobre dernier, M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires, a reconnu devant nos collègues de la commission des finances que « *les programmes de l'Anru sont devenus trop compliqués* », ajoutant que dès qu'un nouveau président sera nommé, la question sera abordée car « *la complexité est chronophage et empêche de répondre aux besoins des collectivités territoriales* ».

Vous nous expliquerez donc où nous en sommes de la mise en œuvre du NPNRU et nous direz comment vous envisagez de prendre en compte les conclusions et recommandations de nos collègues Annie Guillemot et Valérie Létard ainsi que celles du ministre de la cohésion des territoires.

À l'occasion des 40 ans de la politique de la ville, le 6 octobre dernier, le Gouvernement a souhaité donner un nouvel élan à la politique de la ville : comment l'Anru compte-t-elle y participer ? Enfin, l'agence n'a plus de président depuis juillet dernier, M. François Pupponi étant touché par les règles d'incompatibilité : quelles en sont les conséquences pour son fonctionnement ?

M. Nicolas Grivel, directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.- Je ne suis pas revenu devant votre commission depuis trois ans, mais j'ai eu l'occasion de revenir au Sénat plusieurs fois depuis lors, au gré des configurations et des auditions des rapporteurs. J'ai aussi pu rencontrer plusieurs parlementaires au niveau local puisque je suis amené par mes fonctions à me rendre dans les quartiers pour mesurer l'état d'avancement du premier PNRU et ce qui reste à accomplir pour aller au bout du message républicain et répondre aux besoins de leurs habitants dans un temps long compte tenu de la complexité des projets mis en œuvre.

L'Anru n'a effectivement plus de président de son conseil d'administration car les textes posent un principe d'incompatibilité avec un mandat parlementaire et la présidence d'un établissement public. Nous sommes donc dans une phase de désignation d'un successeur, qui devrait être imminente. Pour autant l'Anru continue de fonctionner car cette présidence n'est pas exécutive. En revanche, elle est déterminante pour assurer la relation de partenariat avec l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse des élus, de l'État ou des intervenants du logement social.

Lors de mon audition il y a trois ans, l'Anru était à une période charnière ; elle le reste encore car, même si aucune nouvelle opération n'est lancée depuis juin 2015, les projets engagés dans le cadre du premier PNRU continuent de se réaliser — ce qui représente environ 1,5 milliard d'euros encore à verser. Nous sommes vigilants à ce que ces opérations se poursuivent jusqu'à leur terme.

Mais notre actualité stratégique porte désormais sur le NPNRU, mis en place en février 2014, avec 200 quartiers prioritaires annoncés en décembre 2014 et 250 quartiers régionaux supplémentaires retenus en 2015. Le règlement général de l'Anru a été adopté en

2015 et la phase de contractualisation avec la quasi-totalité des agglomérations est intervenue entre fin 2015 et début 2017. Il s'agit en réalité d'une contractualisation de préfiguration, nécessaire pour construire des projets de qualité, qui débouchera ensuite sur une phase opérationnelle avec la conclusion de conventions pluriannuelles de renouvellement urbain, avec des engagements financiers sur dix ans et des paiements étaisés sur quinze ans.

Quelle est la philosophie du NPNRU ? Elle s'inscrit d'abord en continuité de celle du premier PNRU : intervenir de façon globale pour mêler différentes politiques publiques (en matière de logement, d'éducation...) dans un même quartier, en fonction des enjeux qui lui sont propres. Toutefois, le NPNRU présente des inflexions par rapport à ce premier programme, sur la base d'un consensus assez fort des acteurs.

D'une part, il se caractérise par un changement d'échelle. Il est plus long, puisqu'il intervient sur une période de dix à quinze ans. Il s'inscrit dans une dimension territoriale élargie. Le premier PNRU a eu des effets réels sur l'évolution du cadre de vie dans les quartiers. En revanche, il n'a pas conduit à des changements d'ampleur dans la répartition des populations sur un territoire plus large.

Le NPNRU comporte ainsi une stratégie en matière d'habitat qui ne se limite pas au quartier ou à la commune, mais intervient au niveau de l'agglomération. C'est dans ce cadre qu'il entend agir en prenant en considération les besoins de construction, les types (locatif libre, accession, social) et le volume de logements, ainsi que leur emplacement sur le territoire. Ensuite, en termes de développement économique et d'accès à l'emploi, raisonner uniquement au niveau du quartier est très limitatif et comporte des risques d'enfermement. Il faut donc favoriser l'accès à l'emploi y compris hors des quartiers et, à l'inverse, développer l'emploi dans les quartiers pour des personnes qui n'y résident pas. Enfin, s'agissant de la politique de mobilité et de transport, il faut sortir des logiques enclavantes qui résultent parfois de choix d'urbanisme faits il y a plusieurs années, et favoriser le désenclavement par le déploiement des dessertes, notamment des lignes de bus ou de tramways, à l'échelle de l'agglomération.

Tout cela nécessite donc des discussions au niveau intercommunal, quoique le maire reste le premier des interlocuteurs dans le cadre de l'action opérationnelle et de l'action de proximité.

D'autre part, le NPNRU se caractérise par la mise en œuvre d'une politique de peuplement et d'équilibre territorial. L'offre de logements est un volet essentiel mais la stratégie ne peut pas reposer sur ce seul pilier. Il faut éviter les stratégies non coordonnées ou désarticulées entre les échelons politiques et les différents bailleurs sociaux qui peuvent parfois être au nombre de vingt dans un même quartier, qui peuvent avoir un effet de reconcentration des populations précaires dans les mêmes quartiers, ce qui vient contrecarrer les effets attendus des efforts effectués sur l'offre de logements. Il faut donc travailler sur deux piliers : l'équilibre territorial – sur un temps long – et une stratégie d'attribution intercommunale et inter-bailleurs qui évite la spécialisation du peuplement. On a en effet jusqu'ici conservé une forme de concentration des difficultés dans les quartiers, accentuée par la crise économique, avec tout ce que cela engendre en termes de cohésion sociale et territoriale, voire même de cohésion nationale.

Le législateur nous incite donc à incorporer un certain nombre de politiques publiques, en articulant l'humain et l'urbain, notamment dans le cadre des contrats de ville et c'est ce que nous faisons dans le cadre de la phase de préfiguration.

Nous commençons la phase suivante, avec la signature des premières conventions opérationnelles avec Pau et Rennes au premier semestre 2017, puis Poitiers cette semaine. D'ici à deux ans, l'ensemble des conventions aura été conclu. Nous sommes donc dans une phase cruciale d'arbitrages locaux sur les projets, préalable à la phase de validation au niveau national.

En termes de financement, le premier PNRU a été doté, au total, de 12 milliards d'euros, qui généreront environ 50 milliards d'euros d'investissements dans les quartiers sur une période de quinze ans. Le NPNRU a été doté par la loi Lamy de 5 milliards d'euros qui devraient générer 20 milliards d'investissement tous financeurs confondus, avec un financeur principal – Action logement – et même unique depuis 2009.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, l'État a annoncé sa volonté de revenir dans le financement de l'Anru, à hauteur d'un milliard d'euros supplémentaire, afin d'accompagner un mouvement qui ne concentre pas les prises en charge sur le seul volet logement. Il fallait néanmoins que l'engagement de l'Etat soit confirmé dans la nouvelle configuration politique. Dans le cadre de l'engagement présidentiel de porter de 5 à 10 milliards d'euros le financement du programme, cette première étape d'abondement d'un milliard est confirmée par le projet de loi de finances pour 2018. Cela permet donc d'engager les partenariats pour aller par la suite jusqu'à 10 milliards d'euros.

Les discussions se poursuivent pour « cristalliser » ces engagements et un assez large consensus entre les partenaires se manifeste sur la nécessité de doubler le programme pour être à la hauteur des défis.

Je conclue ainsi cette première série d'observations qui portent sur les fonds dont dispose l'ANRU pour accompagner les porteurs de projets publics et les bailleurs sociaux.

Ma seconde observation – qui intéresse au plus haut point les élus - concerne la capacité d'investissement de ces collectivités et opérateurs puisque l'ANRU n'assure en moyenne que 25 % du financement des projets, ce qui implique l'engagement d'acteurs locaux solides.

La phase de préfiguration dans laquelle nous nous trouvons doit permettre d'y voir plus clair dans ce domaine et nous sommes au service des maîtres d'ouvrages que sont les collectivités et les bailleurs sociaux pour accompagner leur volonté de transformer leurs quartiers et d'y valoriser leur propre patrimoine.

Je précise que cette phase nécessite un certain temps avec, conformément à la volonté du législateur, une participation des citoyens et je suis tout à fait conscient de la complexité des procédures. L'ANRU est là pour faciliter le travail de ses partenaires et nous essayons nous-mêmes de ne pas ajouter de la complexité supplémentaire : cela n'est pas simple étant donné l'accumulation de règles et de contraintes qui s'imposent à l'ANRU.

Mme Valérie Létard. – Je me félicite de cette audition qui intervient à un moment déterminant pour les stratégies futures de logement et d'aménagement urbain. Annie Guillemot et moi-même venons de remettre nos conclusions et nos recommandations sur le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) dans notre rapport d'information n° 662 (2016-2017) qui s'intitule « Politique de la ville : une réforme bien engagée mais fragilisée par un manque de moyens ».

Je soulèverai ici plusieurs questions. Tout d'abord, vous avez rappelé l'existence d'un consensus pour porter à 10 milliards d'euros le financement du NPNRU : le Gouvernement a inscrit dans le projet de loi de finances cette nouvelle donnée sans toutefois préciser qui seraient les contributeurs de cette augmentation. L'État apporte certes un milliard d'euros mais qui va amener quatre milliards supplémentaires : l'Union Sociale de l'Habitat (USH), les collectivités ? En fonction des choix opérés, le problème des garanties d'emprunt se posera pour les collectivités et, si l'USH est sollicitée, on peut se demander si elle ne sera pas contrainte de sacrifier d'autres priorités. Quelles seront, en pratique, les conséquences d'une telle augmentation : allez-vous privilégier le versement de subventions plutôt que de prêts bonifiés ? Est-ce l'occasion de revoir les règles d'attribution des subventions et, en particulier, le « scoring » ? Pensez-vous réexaminer les montants consacrés aux quartiers d'intérêt régional : nous avons proposé de mettre en place une clause de revoyure pour les quartiers régionaux permettant à mi-parcours du NPNRU de réaffecter, à des projets de rénovation urbaine d'une région, des fonds initialement attribués à des quartiers régionaux dont il apparaît qu'il ne pourront pas être engagés. En clair, il s'agit d'une possibilité de redéploiement au sein de territoires régionaux concernés par un projet.

Nous nous sommes également interrogées sur les copropriétés situées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et sur le traitement des copropriétés dégradées dans le cadre du PNRR : quel bilan pouvez-vous nous présenter sur ce point. Je vous interroge également sur les moyens de prévenir le risque que les ventes massives de patrimoine créent de nouvelles copropriétés dégradées.

M. Nicolas Grivel, directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. – Le premier débat concerne la nature des financeurs des 10 milliards du programme. Je rappelle d'abord que les bailleurs sociaux ont été très favorables au doublement des financements. D'autre part, la première tranche de 5 milliards a été financée à 93 % par Action Logement et des discussions sont en cours pour déterminer leur contribution à l'augmentation du programme. Je ne peux pas aller beaucoup plus loin car les discussions sont en cours dans un cadre beaucoup plus global et auquel l'État participe.

S'agissant de la répartition entre subventions et prêts, je rappelle que la nouveauté introduite dans le NPNRU est un panachage d'allocations et de prêts très bonifiés, ces derniers finançant des opérations de construction ou de réhabilitation de logements sociaux, c'est-à-dire des investissements qui vont générer des recettes – à la différence des démolitions. En revanche, les prêts n'ont pas été prévus pour les collectivités locales et la subvention reste la règle.

Je précise que l'expression « 5 milliards d'équivalents subventions » signifie, au final, 4,2 milliards de subventions et 2,2 milliards de prêts très bonifiés. Si Action Logement contribue, comme cela est probable, au doublement du programme, il y aura une proportion de prêts non négligeable. Plus le financement sera mixte – en faisant appel à d'autres financeurs qu'Action Logement - plus la part des subventions augmentera.

Nous avons eu, avec Mme Valérie Létard, un débat sur les méthodes de « scoring » qui s'appliquent à la maîtrise d'ouvrage publique. Je rappelle que nous soutenons de manière différenciée – avec une aide qui varie entre 10% et 70% - les collectivités qui interviennent dans leur champ de compétence : il s'agit de faire intervenir la solidarité nationale pour aider les territoires qui en ont le plus besoin. Pour déterminer le montant de l'aide, nous utilisons des batteries d'indicateurs qui se ramènent à deux principaux critères avec, d'un côté, la richesse ou la pauvreté du territoire ainsi que de ses habitants et, de

l'autre, les capacités de financement de la collectivité. C'est à propos de cette seconde série d'indicateurs que Valérie Létard s'interroge : ils pourraient aboutir à ne pas encourager suffisamment les collectivités qui pratiquent une gestion rigoureuse. Pour tenir compte de ces remarques nous avons modifié la pondération initialement envisagée en accordant plus de poids aux indicateurs objectifs de richesse du territoire. À mon sens, il ne faut pas oublier le cas des élus qui viennent d'arriver aux affaires et sont tributaires d'un « héritage » défaillant : il est difficile de leur refuser systématiquement une aide parce que leurs prédecesseurs ont mal géré leur collectivité.

S'agissant du niveau de financement des bailleurs sociaux, nous aurons avec eux des discussions spécifiques selon les projets : nos règles de prise en charge financière sont, dans ce secteur, très homogènes et seuls quelques débats subsistent, en particulier sur la démolition.

Le doublement des crédits du nouveau plan va-t-il bénéficier plus largement aux quartiers nationaux ou régionaux ? Notre conseil d'administration ne s'est pas encore prononcé sur le sujet mais mon sentiment est que ce doublement bénéficiera probablement aux deux. En ce qui concerne les clauses de « re-ventilation » régionale, je rappelle que nous avons pratiqué de tels redéploiements à l'occasion du premier programme et nous avons proposé, pour l'avenir, d'inclure ces clauses dans les contrats avec les conseils régionaux qui sont associés à la gouvernance des projets.

Le sujet des copropriétés dégradées, qu'il faut élargir à celui de l'habitat privé en général, était également traité dans le premier programme. Il donne lieu à des difficultés de mise en œuvre car il faut négocier avec de nombreux interlocuteurs différents. De ce fait, certains quartiers ont été totalement refaits mais il subsiste parfois une copropriété qui « fait tache » dans l'ensemble. Le remède consiste à intervenir le plus en amont possible : avec l'ANAH, qui reste notre partenaire, nous avons mené, pour l'étape de diagnostic, un travail approfondi pour identifier les quartiers concernés avec un volet prévention qui est essentiel.

Nous nous sommes répartis les rôles avec l'ANAH pour le cas des copropriétés très dégradées : dans cette hypothèse, c'est une logique de démolition et de construction de logements sociaux qui prévaut et l'ANRU sera chef de file pour ces opérations.

M. Franck Montaugé. – Je rappelle tout d'abord que la loi dite Lamy a permis en 2014 aux territoires ruraux d'entrer dans la politique de la ville et le PNRU. D'après ce que j'ai pu entendre ici ou là, certains membres du Gouvernement considéraient qu'il n'est pas opportun de poursuivre de tels investissements en zone rurale et plaident pour un recentrage urbain. Ce n'est pas du tout mon point de vue ni celui des citoyens de mon département. Leurs attentes se traduisent par une forte implication dans les projets locaux : j'espère que le « scoring » pourra intégrer cet élément.

Par ailleurs, vous avez évoqué la Stratégie habitat et peuplement qui soulève des questions complexes auxquelles nous sommes fréquemment confrontés. Ne faudrait-il pas réfléchir à faire évoluer la fiscalité en prenant en considération l'ensemble d'un territoire de peuplement de façon à ne pas trop pénaliser les communes qui perdent des habitants au bénéfice d'une collectivité voisine.

Enfin, ne pourrait-on pas envisager que certains petits territoires concernés par la politique de la ville et qui relèvent de l'aire d'influence d'une Région ou d'une Métropole

puissent conclure avec celles-ci des contrats d'aménagement pour trouver des solutions plus globales.

M. Martial Bourquin. – La simplification est nécessaire mais il faut aussi veiller à faire des études urbaines de grande qualité ; elles sont fondamentales et ce n'est donc pas là que doit porter l'effort de rationalisation.

En second lieu, je m'inquiète de l'insuffisance de vos moyens d'action avec seulement 15 millions d'euros prévus dans le projet de loi de finances pour 2018 : le Sénat doit user de son influence pour mieux doter l'ANRU.

Enfin, il faut faire très attention quand on évoque les capacités de financement des collectivités : le critère essentiel à prendre en compte est celui du revenu médian par habitant et il faut récompenser la bonne gestion.

M. François Calvet. – Je commencerai par une suggestion : les établissements publics fonciers (EPF), qu'ils soient d'État ou locaux, n'ont aujourd'hui pour mission en ce qui concerne les opérations dans les centres anciens que de participer à la minoration de la surcharge foncière. Ils ne peuvent pas participer au déficit d'aménagement, alors même que, dans un certain nombre de cas, l'ANRU va diminuer son intervention financière dans ce cadre. Ne faudrait-il pas créer un groupe de travail au niveau national, notamment avec l'ANRU et l'ANAH, pour essayer de modifier ces règles ? Généralement, les EPF ont un petit « trésor de guerre », une trésorerie florissante qui pourrait être très utile : pourquoi ne pas les impliquer un peu plus sur ces opérations ?

Je m'interroge sur la lisibilité des conditions de répartition entre les différents projets en cours de discussion des cinq milliards supplémentaires alloués à l'ANRU. En effet, pourrons-nous, dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU) de Perpignan, intégrer d'autres opérations que celles initialement sélectionnées ? Dans le projet de territoire de la communauté urbaine figurent tous les quartiers dégradés de la première couronne, qui se situent donc hors du QPV. Les nouveaux crédits permettront-ils de financer ces opérations dans des quartiers qui ne sont pas classés prioritaires, mais qui présentent néanmoins des difficultés ? Il faudrait pouvoir faire entrer ces secteurs – et en particulier les bourgs-centres des communes rurales – dans la politique de rénovation.

Enfin, je souhaite revenir sur la nécessité d'articuler le volet social de la loi Lamy avec les opérations de rénovation urbaine. Lors du programme précédent, des problèmes ont pu être rencontrés sur ce point. L'ANRU accordera-t-elle des dotations supplémentaires pour financer le volet social ?

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Mes questions seront pratiques et pragmatiques.

On constate qu'aujourd'hui, l'ANRU refuse toute reconstitution de l'offre de logement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Dans des régions très tendues, concilier l'offre nouvelle SRU et la compensation imposée par les démolitions relève de la gageure ! Ne pourrait-on pas envisager un assouplissement qui permette d'autoriser, en l'encadrant, la reconstitution d'une offre dans les QPV ? Par exemple, pourquoi ne pas se contenter de limiter la part de logement locatif social dans les nouveaux programmes immobiliers ? Permettre aux habitants de trouver des logements sociaux plus confortables génère, de fait, cette mixité chère au programme.

Par ailleurs, l'ANRU ne finance actuellement que les équipements publics qui se trouvent strictement dans le périmètre QPV. Or, on peut être amené à construire des équipements publics dans des quartiers « territoires vécus », dans lesquels les attentes des habitants sont fortes : n'y aurait-il pas la possibilité pour l'ANRU de financer également ces équipements ?

Les démolitions, vous l'avez dit, sont fortement à la baisse dans le règlement financier de l'Agence : en effet, elles sont plafonnées à hauteur de 70 %, ce sera inévitablement un frein. De plus, certaines études, comme les diagnostics amiante, ne sont pas prises en compte : cela préoccupe beaucoup les bailleurs sociaux. Que peut-on faire ? Comment procéder plus au « cas par cas » ?

Enfin, l'ANRU préconise d'externaliser les études, en particulier celles menées dans le cadre du protocole de préfiguration. Or, les collectivités pourraient s'appuyer sur l'ingénierie locale pour mener à bien ces études, en engendrant moins de délais et de retards : pourquoi, alors, pousser à l'externalisation ? Cela me semble préjudiciable aux opérations de rénovation urbaine.

M. Alain Duran. – Je souhaite revenir sur la centaine de communes rurales qui, depuis 2014, ont pour la première fois été rendues éligibles aux mesures de la politique de la ville.

Ce sont souvent des communes anciennes, les opérations y sont donc plus complexes qu'ailleurs en raison des contraintes techniques comme l'étroitesse des rues ou les classements de type « monument historique ». Compte tenu de cette complexité, certaines opérations que nous avions envisagées seront abandonnées. En remplacement, pourrons-nous intégrer d'autres opérations au programme ?

Par ailleurs, cette complexité génère également des surcoûts. L'ANRU interviendra-t-elle, en complément des aides de l'ANAH qui ont pu être versées au titre de la résorption de l'habitat insalubre ?

Enfin, les membres du Conseil citoyen ont la possibilité de suivre une formation de cinq jours à l'École du Renouvellement Urbain, qui se situe en région parisienne. Cela demande une disponibilité importante et engendre des coûts logistiques non négligeables. Serait-il possible, dans le cadre d'une contractualisation avec la région, d'organiser des sessions plus courtes et décentralisées ?

Mme Cécile Cukierman. – Je vous remercie, Monsieur le Directeur général, pour votre présentation.

Vous avez évoqué la nécessaire cohésion des opérations. Plusieurs collègues l'ont dit, il faut penser la rénovation urbaine en lien avec l'ensemble du territoire et en réfléchissant à la coordination entre les zones urbaines et les zones rurales, en particulier celles qui sont entrées dans le précédent plan. C'est d'autant plus important que la pauvreté se territorialise de plus en plus et qu'au-delà des problématiques de financement, on constate une véritable discrimination par l'adresse. Stigmatiser ces territoires, comme le font certains hommes politiques, n'aidera pas à résoudre cette problématique.

Concernant les partenariats, je suis, comme mes collègues, inquiète. Ils impliquent une situation financière saine des partenaires ; or, les bailleurs sociaux et les collectivités

territoriales sont ou risquent d'être en grande difficulté dans les années à venir. Tout cela peut rapidement devenir explosif !

Comment répondre mieux à la problématique des démolitions ? La rénovation de l'existant doit parfois passer par ces démolitions pour que l'habitat soit repensé plus largement. Comment s'assurer que le parc privé au sein du PNRU participe et prenne mieux sa part de responsabilité ? C'est important, car dans un certain nombre de quartiers, la pauvreté se concentre aussi dans ce parc privé.

M. Daniel Dubois. – Je m'interroge sur l'opérationnalité des programmes. Vous avez souligné le problème de la capacité de portage d'opérations qui se révèlent de plus en plus complexes. Je rejoins votre constat : si l'on ne sait pas régler le problème du peuplement, nous aurons finalement englouti des milliards sans que soient pour autant réglés les problèmes de certains quartiers ! Pourrait-on améliorer les choses sur ce sujet ?

Par ailleurs, nous savons que l'accompagnement social dans les quartiers rénovés est un sujet majeur. Le financement de cet accompagnement repose aujourd'hui à 80 % sur des crédits de droit commun ; les territoires périphériques aux QPV, sur lesquels on réalise pourtant des investissements majeurs, ne peuvent donc pas bénéficier de cet accompagnement. Ne devraient-ils pas utiliser les crédits qui leur sont alloués au titre de la dotation de solidarité urbaine (DSU) pour financer l'accompagnement global ?

M. Daniel Gremillet. – Plus que jamais, la réussite de la politique dans nos quartiers dépend de la mobilité, notamment pour l'accès et le retour à l'emploi. Je crois que nous ne réussirons pas si nous n'offrons pas aux habitants cette capacité de rayonnement, car le travail ne se trouve pas uniquement dans le quartier !

La structure territoriale au niveau des communautés d'agglomérations et métropoles a évolué, la répartition des compétences entre le département et la région également. Pourriez-vous nous en dire plus ?

La réussite de la mixité, c'est aussi la réussite de l'adaptation de la société au vieillissement. Nous avons beaucoup parlé des écoles, mais nous devons également trouver comment permettre aux habitants de bien vivre et de bien vieillir dans leur quartier.

Mme Sophie Primas. – Monsieur le Directeur général, j'ai été très sensible à votre plaidoyer pour une stratégie intercommunale pour la mixité et la gestion du peuplement. Sachez cependant que dans les communes, cette volonté d'intercommunalité se heurte à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains et à sa logique d'obligations communales.

Sachez aussi que la politique d'attribution est un équilibre très compliqué à atteindre : c'est à la fois stratégique et très local, car personne d'autre que les équipes municipales ne connaît le peuplement réel des logements. Je crois que nous sommes toujours à la recherche de cet équilibre, en particulier dans l'attribution des logements aux ménages éligibles au droit au logement opposable (DALO), qui dépend en réalité de la préfecture...

Comme mes collègues, je m'interroge sur la capacité des bailleurs à investir au cours des prochaines années dans les quartiers prioritaires, mais également dans les quartiers périphériques aux QPV. On y trouve en effet des logements sociaux qui se dégradent à une vitesse importante et ne sont pourtant plus soutenus financièrement. Ils font l'objet de ventes

précipitées à des prix dérisoires et peuvent donner naissance à des copropriétés dégradées. L'investissement dans ces quartiers périphériques est un sujet extrêmement important.

Enfin – et je serai volontairement iconoclaste et provocante ! –, ne pensez-vous pas que certains quartiers sont définitivement perdus ? Cécile Cukierman a soulevé le problème de la discrimination par l'adresse ; dans certains quartiers, si on ne démolit pas et si on ne laisse pas passer plusieurs dizaines années pour modifier l'imaginaire collectif, il sera extrêmement compliqué de réussir.

M. Nicolas Grivel. – Je vous remercie pour toutes ces questions, qui démontrent votre grande connaissance des différents sujets.

Monsieur Montaugé, vous me donnez l'occasion d'apporter une précision utile sur le débat du doublement : si vous vous inquiétez du risque d'éviction de certaines opérations, d'autres, comme M. Calvet, aimeraient pouvoir ajouter d'autres quartiers... La philosophie affichée par les différents ministres et partenaires est de se concentrer sur les quartiers qui ont été sélectionnés. Cela signifie que nous n'ajouterons pas de nouveaux quartiers, car cela nous mènerait probablement à une nouvelle impasse financière. Déjà que nous aurons des difficultés à atteindre les objectifs que nous nous étions fixés avec 5 milliards d'euros... n'ouvrons pas la boîte de Pandore ! Les différents financeurs ne joueront pas le jeu éternellement. A l'inverse, les quartiers sélectionnés ne seront pas abandonnés : l'espoir et les attentes des habitants y sont trop forts. Conserver la liste des quartiers sélectionnés et rester au bon niveau d'ambition pour chacun d'eux : voilà nos objectifs.

Concernant les partenariats entre le département et la région, on constate que peu de départements interviennent directement en soutien sur les opérations que nous sommes amenés à financer. Nous sommes actuellement en phase de contractualisation avec les régions pour trouver les meilleurs partenariats possible en fonction de la volonté d'engagement de chacune.

La fiscalité est l'un des leviers permettant une politique publique cohérente. S'épuiser sur des politiques de peuplement et d'équilibre territorial sans agir sur les facteurs, notamment fiscaux, qui poussent à des comportements individuels, à l'étalement urbain et à la concurrence entre les territoires, est inutile. Nous mènerons bien entendu une réflexion sur ces sujets. La problématique de complémentarité entre les métropoles et leurs territoires périphériques va également dans ce sens, et les évolutions des cartes intercommunales auront probablement un impact assez important sur ces questions. Nous ne sommes qu'un micro-acteur de ces sujets, mais ils sont décisifs pour nous.

Monsieur Bourquin, je vous embauche pour faire la promotion de la phase d'études urbaines et de préfiguration ! (*Sourires*) Elle est très importante pour réaliser les choix, et la volonté de simplification du déploiement ne doit pas être perçue comme une remise en cause : le débat est toujours possible, nous éprouvons parfois des difficultés à articuler tous les sujets que nous voudrions traiter... l'essentiel est que nous ayons envie de réussir ces projets.

Le cœur de votre intervention portait sur les inscriptions en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour 2018 : vous en débattrez certainement lors de l'examen du projet de loi de finances, mais je voudrais préciser qu'il faut distinguer deux éléments. D'un côté, il y a notre capacité de contractualisation : il est essentiel que nous ayons la certitude que nous pourrons effectivement contractualiser à hauteur de 10 milliards d'euros

dans les deux ans à venir. Cela va déterminer notre marge de négociation avec les territoires sur l'ensemble des projets, car il est évident qu'on ne fait pas la même chose avec 5 milliards et avec 10 milliards... Et l'on ne peut pas affecter les fonds sur la base du « premier arrivé, premier servi » ! De l'autre côté, il y a le montant de la trésorerie nécessaire à la réalisation effective des opérations en 2018 et 2019. La montée en charge de ces besoins de trésorerie sera très progressive : les paiements réels s'effectueront en effet au fur et à mesure de l'avancée des opérations. Dans ce cadre-là, les montants que vous évoquez sont relativement mineurs en 2018.

Les deux sujets sont liés, mais différents.

M. Martial Bourquin. – Mais tout de même... quinze millions pour le programme 147 en 2018, cela ne fait pas beaucoup...

M. Nicolas Grivel. – On pourrait parler de 30, 50, 100, mais on ne dépensera que très peu en 2018. À terme, l'enveloppe du programme, c'est 10 milliards d'euros.

Monsieur Calvet, vous avez parlé de la complémentarité avec les EPF : ce sont des partenaires importants pour nous, en particulier pour leur capacité de portage et d'intervention. Il n'est pas fréquent de trouver des financeurs pour les déficits d'opération, nous sommes donc toujours à l'affût d'opportunités pour trouver de nouveaux partenaires. Les discussions doivent être menées projet par projet, afin de trouver la juste complémentarité en fonction des contraintes et règles propres à chacun.

En ce qui concerne le financement de l'accompagnement social, la responsabilité en incombe au ministère de la ville et au commissariat général à l'égalité des territoires. L'enjeu réside dans l'articulation des différentes actions dans le temps, car les rénovations urbaines sont des opérations longues.

Madame Estrosi Sassone, vous m'avez interrogé sur la reconstitution de l'offre de logement social. Même si cela n'est pas intuitif vu la demande actuelle en logement, plusieurs d'entre vous ont souligné que les démolitions avaient du sens et étaient parfois nécessaires pour changer l'image du quartier. Le deuxième programme comportera donc un certain nombre de démolitions. Cependant, fort de l'expérience du premier programme, nous avons établi le principe suivant : on ne reconstruit pas de logement social dans le quartier d'origine. Jusqu'ici, nous avons peut-être trop reconstruit au même endroit : cela présente des aspects positifs, car il y a toujours une partie de population attachée à son quartier, et que l'on peut programmer des opérations-tiroirs et réutiliser le foncier libéré ; mais reste l'inconvénient de maintenir une forte concentration de logements sociaux. Voilà donc le principe. Après... on discute des exceptions, dès lors qu'elles visent à augmenter la mixité, à proposer du parcours résidentiel et différents niveaux de logement social.

Il faut également relativiser les choses : la part de reconstitution de l'offre de logements sociaux ANRU démolis est de l'ordre de 5 % à 10 %, elle reste mineure dans le débat.

Concernant le financement des équipements de proximité dans les « quartiers vécus », nous en avons la capacité juridique. Un équipement en bordure de QPV qui servira la population plus largement peut être financé, notamment si on l'estime prioritaire au regard de son rôle social. Cependant, dans une vision globale, notre priorité reste les QPV. Les discussions auront lieu au cas par cas, en fonction du projet que vous nous présenterez...

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Un centre social !

M. Nicolas Grivel. – Nous devons rester cohérents. Parfois, on nous propose la démolition d'une école dans un état lamentable, pour la reconstruire légèrement à l'extérieur du quartier, mais pour permettre plus de mixité avec les quartiers voisins. C'est forcément intéressant, et c'est une des raisons pour lesquelles nous n'avons pas voulu nous limiter. Mais nous ne pourrons pas tout financer, donc nous regardons en priorité ce qui peut être fait au sein du quartier prioritaire.

Concernant l'externalisation, nous acceptons régulièrement des études menées en interne par les collectivités. Si vous avez un cas précis, nous pourrons en reparler.

Monsieur Duran, comme je l'ai déjà indiqué, la politique de la ville en secteur rural compte bien parmi nos priorités, avec des différences opérationnelles liées à la spécificité des quartiers anciens.

La capacité d'établir des avenants en cours de programmation et d'opérer des redéploiements existe toujours ; il paraît toutefois préférable de prendre le temps dès le départ, grâce à la phase de préfiguration notamment, pour faire des choix sûrs et limiter les changements lors du déroulement du programme.

Sur les formations aux conseils citoyens, qui bénéficient d'un taux de satisfaction fort, l'ANRU est partenaire de l'École du renouvellement urbain, dont le financement est assuré par le CGGET. Une réflexion sur des schémas décentralisés, à l'échelon régional, est engagée afin de réduire le biais dans la sélection des participants. L'intérêt des formations pratiquées réside dans le croisement d'expériences entre les habitants de quartiers différents.

Madame Cukierman, l'ANRU ne s'inscrit pas dans une logique de fermeture ou de réticence, mais plutôt d'accompagnement en matière de démolitions. Le débat porte surtout sur l'aspect financier et le niveau de prise en charge des démolitions, avec une possibilité de discussions au cas par cas.

La problématique de la gestion de la temporalité est récurrente pour l'ANRU et les élus qui sont associés aux projets : les habitants présentent des attentes à court terme, cependant qu'une transformation d'un quartier s'échelonne sur une période de dix ou quinze ans – 50 % au minimum de la population aura d'ailleurs changé dans l'intervalle. L'enjeu consiste autant à répondre aux besoins des habitants d'aujourd'hui qu'à enrayer le phénomène de paupérisation des quartiers pour l'avenir. Monsieur Dubois, en plus de cette double équation, il existe également une partie des habitants désireux de rester dans le quartier et qu'il convient donc d'y reloger à l'issue de la transformation.

Des investissements publics importants ont été réalisés dans le domaine de l'accompagnement social, dans des quartiers où l'investissement privé vient moins spontanément. Cet effort doit s'inscrire dans une démarche de pérennité, sans oublier un travail sur la domanialité dans les quartiers.

Les questions de mobilité peuvent prendre des formes très diverses selon les configurations rencontrées. Il y a des quartiers où le sujet de l'éloignement et de l'enclavement est décisif, sinon central dans le projet. Le traitement de ces situations s'effectue en lien avec les autres collectivités, le niveau intercommunal, départemental, voire régional en matière de transports en commun.

Monsieur Gremillet, la thématique de l'adaptation au vieillissement de la population appartient également à nos préoccupations. Certains quartiers n'ont pas du tout été conçus dans cette perspective, ce qui pose des problèmes d'accessibilité, de mobilité ou d'une offre de commerces de proximité insuffisante.

Madame la présidente, ce qui concerne la dimension intercommunale, il y a des effets potentiellement contradictoires sur la politique d'attribution entre des éléments stratégiques généraux et des pratiques quotidiennes. Le premier programme avait été l'occasion pour les maires de reprendre pied dans les quartiers, en discutant avec les bailleurs ; le deuxième programme doit être l'équivalent sur la partie attribution, en encourageant une mutualisation et un partage sur ces sujets.

Enfin, je ne dirais pas qu'il y a des quartiers définitivement perdus. Il existe en effet un certain nombre de quartiers qui cumulent plusieurs difficultés et pour lesquels des leviers extérieurs doivent être actionnés pour favoriser une évolution positive : les problématiques de tranquillité publique, de sécurité et d'éducation sont décisives en l'espèce.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Merci monsieur le directeur général pour l'ensemble de vos réponses, votre clarté et votre franchise. Vous l'aurez compris, une des préoccupations de notre commission porte bien sur les décisions budgétaires en cours, qui nous inquiètent pour la réalisation de vos programmes.

La réunion est close à 11 h 15.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES

Mardi 7 novembre 2017

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de Mme Florence Parly, ministre des Armées

M. Christian Cambon, président. – Madame la ministre, nous sommes particulièrement heureux de vous recevoir à nouveau, peu après le débat sur la revue stratégique de défense. Nous vous avons dit notre vigilance mais aussi notre appui à la nécessaire remontée en puissance des capacités de nos armées.

Vous venez nous présenter le budget de la défense pour 2018, qui constitue à l'évidence un réel effort de clarification et sincérité, malgré les contraintes de nos finances publiques. Je note son augmentation de près de 1,8 milliard d'euros par rapport à la prévision initiale pour 2017 ; la poursuite des grands programmes d'équipement prévus par la loi de programmation militaire en cours, ainsi que le soutien à l'innovation ; la poursuite, également, des recrutements au bénéfice du renseignement et de la cyberdéfense ; une accentuation des efforts de protection des hommes et des emprises militaires, sujet déjà évoqué avec vous et vos collaborateurs ; le début d'application du plan « familles et conditions de vie des militaires » qui est votre marque personnelle dans ces nouvelles fonctions et que vous avez présenté le 31 octobre dernier.

Toutefois, quelques points nous préoccupent – c'est le rôle de la commission de les souligner. Quelle sera la vraie marge de manœuvre financière, l'an prochain, de votre ministère ? En effet, une grande part de la hausse budgétaire prévue pour 2018 s'avère consommée d'avance – c'est aussi un effort de vérité qui est fait dans ce budget avec 200 millions d'euros pour la première étape du « resoclage » budgétaire des dépenses d'opérations extérieures. 420 millions d'euros par l'aggravation immédiate du report de charges lié à l'annulation de 850 millions d'euros de crédits intervenue en juillet dernier ; le reste, ou presque, pour financer des mesures arrêtées en 2016 qui n'avaient pas été inscrites dans la loi de programmation militaire tels que des recrutements, l'amélioration des conditions du personnel, de nouveaux équipements.

Quelles sont les assurances que la défense ne fera pas les frais de la régulation budgétaire de cette fin d'année ? C'est une forte inquiétude, car la fin de l'exécution 2017 conditionne l'entrée dans la gestion 2018. Les problèmes ne peuvent être éternellement reportés d'une année sur l'autre.

L'inquiétude tient d'abord aux ressources. Je rappelle que 700 millions d'euros de crédits restent gelés, que la direction générale de l'armement ne peut pas utiliser sur le programme 146 d'équipement des forces. De vous à moi, nous doutons sincèrement que le produit des cessions immobilières prévu, de 200 millions d'euros, soit entièrement au rendez-vous. On a toujours tendance à les surestimer, je ne reviens pas sur ce sujet qui suscite l'agacement.

L'inquiétude tient aussi aux dépenses. Quelque 360 millions d'euros de surcoûts d'opérations restent à couvrir, que ce soit pour les opérations extérieures ou pour les opérations intérieures. Est-ce que la gestion d'Irma est incluse dans ces 360 millions ? L'engagement de nos troupes, aux Antilles, qui a été magnifique, a entraîné des dépenses supplémentaires. La solidarité interministérielle jouera-t-elle, comme vous l'avez laissé espérer devant la commission des finances qui vous recevait la semaine dernière ? J'espère que vous avez trouvé des réponses favorables à Bercy.

Les reports de charges de la mission « Défense » seront-ils maîtrisés ? À quel niveau ? Au-delà de 2018, c'est l'entrée dans la prochaine loi de programmation militaire qui nous préoccupe, afin justement d'éviter les reports de charges systématiques qui faussent la vérité de ce que le Parlement a à apprécier.

Mme Florence Parly, ministre des armées. – Merci à tous de m'accueillir au sein de votre commission, après ce débat vif et intéressant en séance publique sur la revue stratégique.

Cette audition a lieu à un moment charnière. C'est le début d'une remontée en puissance exceptionnelle. Quelque 1,8 milliard d'euros de plus qu'en 2017 sont accordés cette année au budget de la mission « Défense ». C'est une augmentation inédite depuis vingt ans, qui s'inscrit dans la durée puisque chaque année jusqu'en 2022, 1,7 milliard d'euros supplémentaires seront accordés à la mission « Défense » avec l'objectif de consacrer 2 % de notre PIB à la défense en 2025.

C'est aussi un moment charnière pour notre stratégie puisque nous définissons la place de la France dans le monde, sa capacité à défendre ses concitoyens, ses intérêts et ses valeurs. La revue stratégique a dressé le constat d'un monde plus divisé, plus incertain. Nous nous appuierons dessus pour élaborer la prochaine loi de programmation militaire, qui portera une vision et non pas simplement des ajustements, et prendra en compte des moyens nouveaux pour disposer d'un modèle d'armée complet et équilibré.

C'est un moment charnière, enfin, pour les femmes et les hommes de la défense, qui se battent pour notre liberté, notre sécurité. J'ai présenté la semaine dernière un plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires, résultat de très nombreuses rencontres avec nos troupes pour comprendre ce qu'elles faisaient, comment et pourquoi, leur engagement, leurs questionnements et leurs aspirations. Je suis fière de ce plan qui répond très concrètement à leurs préoccupations quotidiennes. C'est un plan ambitieux de 300 millions d'euros de crédits sur cinq ans. Nous en tiendrons compte dans la loi de programmation militaire, mais 70 % des mesures ont vocation à entrer en vigueur dès 2018.

Ce budget à la hauteur des enjeux stratégiques répond aux préoccupations immédiates tout en préparant l'avenir. Tout ceci sera bien entendu encore plus consistant dans la loi de programmation militaire.

La hausse de 1,8 milliard de crédits budgétaires en 2018 porte le montant inscrit dans le projet de loi de finances pour la mission « Défense » à 34,2 milliards d'euros contre 32,4 milliards d'euros en 2017, soit une augmentation de plus de 5 %. Ce n'est pas la première augmentation du budget des armées dans la période récente, puisqu'il a progressé de 600 millions d'euros en 2017, mais l'ampleur est trois fois plus importante.

Avec 190 millions de recettes issues de cessions qui s'ajouteront aux crédits budgétaires, le montant des ressources de la défense sera porté à 34,4 milliards d'euros, à comparer aux 32,7 milliards d'euros de 2017.

Ceci est la première étape d'une progression jusqu'en 2022, puisque le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit une augmentation du budget des armées de 1,7 milliard d'euros par an chaque année jusqu'en 2022. Entre 2018 et 2022, ce sont donc 190 milliards d'euros que la Nation consacrera à sa défense. Si on les compare aux 160 milliards d'euros consacrés à la défense lors de chacun des deux précédents quinquennats, on constate qu'il s'agit de près d'une annuité budgétaire complète supplémentaire. C'est la concrétisation forte de l'engagement du Président de la République pour la protection et la défense de la France. L'effort de la Nation en faveur de sa défense passe à 1,82 % du PIB en 2018 contre 1,77 % en 2017.

Je souhaite répondre d'un mot aux interrogations légitimes sur le sens des 850 millions d'euros d'annulations de crédits réalisées cet été. Il s'agissait d'une contribution nécessaire à la solidarité gouvernementale afin de maîtriser notre déficit public. Je me suis engagée à ce que la protection et les conditions de vie du soldat en opération soient préservées et qu'il n'y ait aucune annulation de programme ; en accord avec les armées, nous décalerons simplement de quelques mois certaines livraisons sans lien direct avec les opérations sur le territoire national ni les opérations extérieures. Alors que, trop souvent, les changements de majorité en début de quinquennat se traduisent par des annulations de programmes ou la remise en cause de livraisons de matériels, ce n'est pas le cas ici.

Ce budget nous donne des bases solides pour préparer la prochaine loi de programmation militaire, et ce d'autant plus qu'il finance tous les engagements de nos prédécesseurs en faveur des armées, qu'il s'agisse de la fin des déflations des effectifs, des efforts faits sur le renseignement, du cyber ou des unités opérationnelles, de l'intensification de nos frappes au Levant à la suite des attentats tragiques du Bataclan ou de Nice. Aucun projet ni aucune ambition ne sont mis en attente. Il est rare qu'un premier budget de mandature honore toutes les promesses faites. C'est le cas cette année. Le budget que je vous présente permet d'absorber l'intégralité des coûts partis sans revue de programme ni revue de personnel.

J'entends parfois une petite musique qui insinue que régler les dettes du passé reviendrait un peu à atténuer la portée de l'augmentation de 1,8 milliard d'euros de notre budget. C'est un argument qui me surprend. Qu'aurait-on dit si nous avions remis en cause les programmes, les effectifs, ou réduit les missions extérieures ?

Il faut savoir solder le passé – passé dont je ne rougis nullement. Des bases saines sont indispensables pour pouvoir lancer des projets ambitieux.

Nous pourrons bâtir sereinement la prochaine loi de programmation militaire, qui prendra en compte, grâce aux travaux de la revue stratégique, une analyse fine du contexte international. Elle couvrira la période 2019-2025 avec trois priorités : restaurer la soutenabilité de nos engagements ; investir résolument dans l'avenir pour que nos armées puissent faire face aux menaces de demain ; permettre aux femmes et aux hommes de la défense de vivre l'exercice de leur métier dans les meilleures conditions possibles.

Le calendrier est le suivant : l'objectif est de déposer le projet de loi sur le bureau des assemblées en février en vue d'une promulgation l'été prochain nous permettant de préparer au mieux le PLF 2019.

Je ne reviens pas sur les menaces auxquelles nous sommes confrontés. La première est et reste le terrorisme. Ce n'est pas l'attentat de New York la semaine dernière qui nous fera changer d'avis. La deuxième est la stratégie de puissance des nations, telles que la Chine, la Russie et à la Corée du Nord.

Pour faire face à ces menaces, il est probable que l'intensité de l'engagement de nos forces en opération reste très élevée en 2018, en bande sahélio-saharienne, au Levant, en Atlantique et en Méditerranée, à l'Est de l'Europe. Nous resterons dans un effort de haut niveau. C'est pourquoi il faut assurer la soutenabilité des opérations, en luttant contre l'usure des matériels, accélérée par la dureté des théâtres et la durée des déploiements et en œuvrant en faveur des personnels pour maintenir un équilibre entre préparation opérationnelle et engagement en opération. Ce budget prévoit ainsi un effort en faveur de l'activité afin de poursuivre le retour de la préparation opérationnelle vers les normes fixées par l'actuelle loi de programmation militaire. C'est une condition indispensable pour assurer que nos forces engagées maîtrisent tous les savoir-faire opérationnels dont elles ont besoin. C'est également une nécessité pour assurer le maintien de toutes les compétences et donc de notre modèle d'armées complet. C'est enfin un gage de notre attractivité et de la possibilité de faire monter les plus jeunes en qualification. De cette façon, nous assurons la pérennité de notre modèle de défense dans la durée.

En 2018, l'entretien programmé du matériel représentera plus de 3,9 milliards d'euros de crédits de paiements, soit 450 millions d'euros de plus qu'en 2017, afin d'atteindre les normes de la loi de programmation. Enfin, tirant les conclusions d'un niveau d'engagement structurellement élevé, le budget 2018 prévoit de porter la provision pour la couverture des opérations extérieures de 450 millions d'euros à 650 millions d'euros.

L'engagement sur notre territoire national mobilise chaque jour en moyenne 10 000 militaires pour la mise en œuvre de notre posture permanente de sûreté, pour l'opération Sentinelle et pour d'autres plans gouvernementaux tels que Vigipirate. Leur engagement a favorisé une réponse rapide et efficace cet été aux Antilles et contre les feux de forêt.

Parmi eux, n'oublions pas les militaires qui tiennent la posture de dissuasion pour pouvoir monter en puissance sans délai, sur ordre du Président de la République. Le budget de la dissuasion nucléaire passera de 3,87 milliards d'euros à 4,04 milliards d'euros en 2018.

Pour répondre immédiatement aux menaces qui pèsent sur les Français et à l'engagement exceptionnel de nos forces, nous avons décidé d'une enveloppe de 200 millions d'euros pour la protection de nos femmes et de nos hommes. Nous protègerons mieux les combattants, notamment en remplaçant les gilets pare-balle actuels par 49 000 nouveaux gilets, plus efficaces, plus légers et plus protecteurs. Le paquetage des soldats a aussi été sensiblement amélioré et continuera de l'être. Nous renforcerons également la protection des équipements avec l'emploi de plus de véhicules blindés sur les théâtres d'opération et une généralisation progressive de l'emploi de véhicules blindés pour la plupart des missions de nos armées.

Il faut aussi garantir la protection des installations militaires. Nous renforcerons la protection des sites du ministère contre une potentielle attaque terroriste. Le budget consacré aux infrastructures s'élèvera à 105 millions d'euros dédiés au renforcement des protections actives comme passives des entreprises militaires les plus vulnérables, en particulier les dépôts de carburant et de munitions, les écoles et les hôpitaux. Cet effort se doublera d'un investissement humain avec la création de 150 postes pour renforcer la sécurité-protection des entreprises de la défense. Ces mesures étaient demandées depuis longtemps par nos armées.

Sur les conditions de vie des militaires et de leurs familles, j'insisterai sur une seule mesure, sans incidence budgétaire : celle qui consiste à donner de la visibilité à nos militaires lorsqu'ils sont soumis à des mutations géographiques, celles-ci pouvant avoir lieu tous les deux ans. Ainsi, 80 % des mutations seront annoncées cinq mois avant la date d'affectation. Un suivi minutieux de cet engagement sera mené pour en assurer la traçabilité et voir s'il est possible de monter le niveau d'exigence.

La masse salariale du ministère, c'est-à-dire les crédits du titre 2 de la mission « Défense », sera augmentée de 300 millions d'euros, à 11,7 milliards hors pensions. Le montant du plan catégoriel pour 2018, quant à lui, s'élèvera à 136,5 millions d'euros, soit un ordre de grandeur comparable à celui de 2017 et en très nette augmentation par rapport à 2015 où il s'élevait à 10 millions d'euros. Ce plan catégoriel de 2018 intègre à hauteur de 124,2 millions d'euros le financement de mesures déjà engagées, dont le financement en année pleine de mesures initiées en 2017 ou encore le financement de mesures interministérielles. Il comprend également des mesures nouvelles, en particulier pour rétablir l'attractivité du ministère vis-à-vis des personnels civils, grâce à l'accroissement de l'enveloppe dédiée au complément indemnitaire annuel – en hausse de 8,8 millions d'euros, il sera porté à 20,8 millions d'euros.

Il est impérieux de préparer les équipements à l'avenir. Parfois très anciens, ils doivent être renouvelés. Les crédits d'équipements atteindront 18,5 milliards d'euros, soit une augmentation de 1,2 milliard d'euros, ou 7 % par rapport à 2017, pour la modernisation des matériels des forces armées et l'entretien des infrastructures. Je ne citerai que quelques livraisons ou commandes : le premier avion ravitailleur en vol MRTT ; les premiers véhicules blindés multirôles lourds Griffon ; une frégate multimissions ; des fusils de nouvelle génération HK416 ; les deux premiers bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers ; mais aussi, pour la maîtrise de l'information, le premier avion léger de surveillance et de reconnaissance.

En 2018, le programme 146 relatif à l'équipement des forces disposera de 13,6 milliards d'euros pour les engagements, soit 35 % de plus qu'en 2017 pour réaliser des commandes structurantes, telles qu'un sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda ; 3 ravitailleurs MRTT ; 8 000 fusils d'assaut HK416 ; la rénovation de 55 avions de combat Mirage 2000-D ; 20 véhicules légers Griffon. Tout ceci contribuera à renforcer notre base industrielle et technologique de défense et à soutenir l'emploi et l'innovation.

Les infrastructures ont souvent été le parent pauvre des arbitrages contraints et difficiles réalisés au cours des années précédentes. Leur budget augmentera de 300 millions d'euros en 2018 pour atteindre 1,5 milliard d'euros. Il s'agit de renforcer l'effort de maintenance au profit du parc existant et de mieux garantir une finalisation des infrastructures dans des délais compatibles avec le rythme de livraison des nouveaux équipements militaires. Cela permettra aussi de satisfaire les besoins résultant de l'augmentation des effectifs des

armées, de l'amélioration des conditions de vie des personnels et de la sécurisation et de la protection des emprises militaires.

L'innovation est au centre de nos priorités. Elle n'est pas un gadget mais une condition de la supériorité de nos forces armées sur le terrain, ainsi que la garante de la performance de notre industrie de défense à l'export.

En 2018, le budget des études est stable à 720 millions d'euros et participe à un effort de recherche et développement global de 4,7 milliards d'euros. Je soutiendrai également, pour la prochaine loi de programmation militaire, une revalorisation rapide du budget des études pour le porter à un milliard d'euros par an.

La modernisation n'est pas une nouveauté. Le ministère des armées s'est beaucoup modernisé au cours des années précédentes ; il continuera à le faire. J'aurai à cœur de rechercher l'efficacité dans l'emploi des deniers publics élevés qui nous sont confiés. La modernisation aura pour objectif d'améliorer et de simplifier le fonctionnement du ministère, en nous appuyant sur la transformation numérique déjà amorcée. Le quotidien des personnels civils et militaires du ministère en sera simplifié.

En matière de cyberdéfense et de renseignement, le budget 2018 consolide les moyens engagés, fortement majorés au cours des années précédentes. De 2014 à 2017, les effectifs dédiés au renseignement et à la cyberdéfense avaient progressé de près de 1 800 emplois ; en 2018, 850 nouveaux postes seront dédiés aux services de renseignement, à l'état-major des armées et à la direction générale de l'armement. Pour la cyberdéfense seule, les effectifs auront presque doublé en cinq ans, pour atteindre fin 2018 un total de plus de 2 200 postes. Les effectifs des services de renseignement seront quant à eux passés de 7 660 en 2013 à 8 200 début 2017 ; ils seront près de 9 000 fin 2018.

Sur le plan organisationnel, la création, en 2017, d'un commandement de la cyberdéfense illustre la volonté du ministère de s'adapter aux défis de demain et de consolider la place accordée au renseignement et à la cyberdéfense. D'ici 2019, l'objectif est de disposer de 2 600 combattants numériques.

Je n'ai pas, dans cet exposé, pu aborder d'autres thèmes centraux pour notre ministère et pour notre société en général, tels que les anciens combattants, le lien armées-Nation ou le projet de service national universel.

Je conclurai en soulignant que la France doit assurer sa défense. Elle doit être autonome. Notre pays doit disposer d'un système d'armée complet et être capable d'intervenir partout où ses intérêts sont menacés. C'est le sens de la hausse du budget que je vous présente. Je ne peux pas pour autant me résoudre à voir, pour la France, un horizon limité à notre périmètre national. Notre avenir passe aussi par l'Europe, par la construction d'une Europe de la défense qui nous rende plus forts à plusieurs, nous aide à innover et à réussir. Nous le devons à nos concitoyens qui attendent que nous préservions les conditions de leur sécurité.

M. Cédric Perrin, rapporteur pour avis du programme 146 « Équipement des forces » – Pour 2018, la hausse annoncée de 1,8 milliard d'euros se trouve presque entièrement neutralisée par les retards à rattraper : 200 millions d'euros pour un premier « resoclage » budgétaire ; des surcoûts d'opérations extérieures ; 420 millions d'euros pour le report de charges lié à l'annulation des 850 millions d'euros de crédits en juillet dernier ; près

d'un milliard d'euros pour financer les recrutements ; l'amélioration des conditions de travail du personnel ; les acquisitions d'équipements décidées en avril 2016 mais non inscrites dans la loi de programmation militaire...

Pour 2019, la situation ne me paraît guère meilleure. Certes le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit une nouvelle hausse de 1,7 milliards d'euros, mais le processus de « resoclage » des opérations extérieures se poursuivra. Il faut donc déduire 200 millions d'euros. En outre, le reste des 850 millions d'euros annulés en 2017 devra être déboursé, soit environ 430 millions d'euros. Quant aux mesures décidées en 2016 mais non inscrites dans la loi de programmation militaire actuelle, elles exigeront 1,2 milliard d'euros. Que restera-t-il de la hausse ? C'est d'autant plus préoccupant qu'à partir de 2020, les besoins de renouvellement de la composante océanique de la dissuasion deviendront très lourds. Ne risque-t-on pas de manquer la remontée en puissance des forces conventionnelles pourtant si nécessaire ?

Vous avez fait une annonce sur les drones lors de l'université d'été de la défense à Toulon en septembre dernier. Avec Gilbert Roger, nous avons rédigé un rapport et échangé avec vous sur ce sujet. Pourriez-vous dire à l'ensemble de la commission dans quel délai les drones MALE Reaper seront armés ? La demande d'armement a-t-elle déjà été faite au Sénat américain ? Les drones Patroller seront-ils eux aussi armés ? L'enjeu est important pour nos industriels.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis du programme 146 « Équipement des forces » – Madame la ministre, vous vous activez beaucoup pour obtenir le dégel des 700 millions d'euros de crédits qui ont été gelés – ils le seront peut-être en décembre. Vous avez habilement démontré que votre ministère avait su s'adapter aux conséquences de cette coupe très brutale. Mais cela ne donne-t-il pas raison à Bercy, qui pourrait être tenté de reproduire une telle coupe l'été prochain ? Quelles en sont les conséquences sur la relation entre l'État et les industriels, ainsi que sur l'équipement des forces ?

Rien n'a été annoncé quant au financement du surcoût des opérations intérieures alors que l'opération Sentinelle est pérennisée. Votre ministère prendra-t-il toutes les dépenses à sa charge ?

M. Jean-Marie Bockel, rapporteur pour avis du programme 178 « Préparation et emploi des forces ». – Merci de votre message clair et rassurant ; néanmoins le diable est toujours dans les détails. Vous avez nommé un spécialiste au chevet du maintien en condition opérationnelle (MCO) aéronautique, Christian Chabert, ancien directeur du service de la maintenance aéronautique, ingénieur général de l'armement. Qu'attendez-vous de sa mission ? Peut-elle être couronnée de succès si les efforts fournis par les armées et la direction générale de l'armement pour soutenir nos exportations – le Soutex – font supporter une charge trop lourde aux armées, en retardant des livraisons de matériels neufs, en augmentant par conséquent les coûts du MCO d'équipements vieillissants maintenus en fonction, enfin en privant les armées de formateurs, qui, par définition, ne peuvent accomplir les formations nécessaires au sein des armées pour garantir le bon niveau de préparation opérationnelle pendant les missions Soutex ?

Le coût du Soutex n'était pas prévu dans la loi de programmation militaire. L'avez-vous évalué ? Entre le Soutex pour les sous-marins australiens, celui pour le Rafale et d'autres, il semble que 200 postes à temps plein supplémentaires sont nécessaires en 2017 et

2018. Pouvez-vous confirmer que les services de soutien, sur-sollicités, ne sont pas une fois encore la variable d'ajustement de ces besoins non prévus ? Enfin, le groupe de travail mis en œuvre depuis deux ans sur le financement du Soutex a-t-il abouti ? Les industriels prendront-ils mieux en charge ces coûts supportés par nos armées ?

Mme Christine Prunaud, rapporteure pour avis du programme 178 « Préparation et emploi des forces ». – La loi de finances pour 2018 prévoit une augmentation pour le programme 178 de 450 millions d'euros pour l'entretien programmé du matériel – c'était une grande demande des militaires, je l'ai constaté dernièrement lors d'un déplacement à Balard avec M. Bockel. En revanche, je souhaite plus d'informations sur la préparation opérationnelle des militaires.

Le manque de matériel disponible, la remontée de la force opérationnelle terrestre et le manque de crédits ont induit la mise en place de régimes d'entraînement différenciés, qu'il s'agisse de la préparation opérationnelle différenciée ou de la formation modernisée et l'entraînement différencié des équipements de chasse, dont la mise en place a d'ailleurs pris du retard. Pouvez-vous confirmer que les équipements seront maintenus à des niveaux satisfaisants, pour ne pas réduire les capacités de l'armée ni menacer la sécurité de nos soldats ?

M. Joël Guerriaud, rapporteur pour avis du programme 212 « Soutien de la politique de défense ». – Un rapport de notre commission des affaires étrangères a évalué le besoin des armées à 2 500 créations nettes de postes par an. Dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques, le cadrage budgétaire de la future loi de programmation militaire est désormais connu. La trajectoire de l'évolution des effectifs est-elle d'ores et déjà établie précisément ? Vous avez évoqué un certain nombre de cas, tels que les 2.600 combattants numériques. Peut-on connaître les évolutions envisagées pour les différentes armées ?

Le Président de la République a récemment renouvelé son opposition à l'application dans les armées de la directive européenne sur le temps de travail de 2003. Des négociations avec Bruxelles avaient été engagées pour fixer des exemptions, en particulier en situation opérationnelle ou en entraînement. Où en sommes-nous ? Ne risque-t-on pas un contentieux européen ?

Quel bilan tirez-vous de la politique des réserves ?

Enfin, si le futur service national n'est pas un service militaire, ne doit-il pas concerner un autre budget que celui de la défense ?

M. Gilbert Roger, rapporteur pour avis du programme 212 « Soutien de la politique de défense ». – Tous les crédits que Bercy a repris au ministère des armées et que vous annoncez comme réabsorbés par vos services sont importants. Vous n'êtes pas une magicienne : ces crédits ont bien disparu.

M. Dominique de Legge avait dans un rapport chiffré les besoins immobiliers à 2,5 milliards d'euros. Vous n'avez pas eu le temps de lui répondre lors de votre audition à la commission des finances la semaine dernière. Comment l'effort sera-t-il assuré pour répondre à ces besoins partout sur le territoire national ?

M. Pascal Allizard, rapporteur pour avis du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ». – Plus de 20 % d'accroissement du budget de l'action 3 pour le renseignement et la cyberdéfense, cela mérite d'être souligné. On nous fait toutefois part de difficultés concernant les recrutements en cours. Quelles sont les actions correctives sur ce point ?

Depuis 2014, la moyenne du budget de l'action 7 est de 726,8 millions d'euros, pour un objectif de 730 millions : on est parfaitement dans la ligne annoncée. Vous annoncez un objectif d'un milliard d'euros dans la prochaine loi de programmation militaire, pour couvrir l'ensemble des domaines industriels et techniques et faire face à la concurrence internationale. Quels seront vos moyens pour le réaliser ? La lettre-plafond pluriannuelle que le Premier ministre a adressée à l'ensemble du Gouvernement peut conduire à raboter quelques ambitions ici et là.

M. Michel Boutant, rapporteur pour avis du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ». – L'Office national d'études et de recherches aérospatiales (Onera) a connu de nombreuses turbulences ces derniers mois. On est parvenu à un accord sous la forme d'un contrat d'objectifs et de performance pour les quatre prochaines années. Cependant des questions restent en suspens, notamment en matière d'infrastructures. Il a fallu procéder à des réparations en urgence sur le site de Modane-Avrieux. Qu'en est-il des implantations d'Île-de-France, à Châtillon, Meudon, Palaiseau, qui à ma connaissance, restent toujours en attente d'arbitrages ? Qu'en est-il de la situation financière de l'Onera qui semble fragile ? Les augmentations annoncées concernant les études amont seront-elles dirigées vers l'Onera ?

M. Philippe Paul – Madame la ministre, vous avez évoqué le gel de 700 millions d'euros de crédits. Seront-ils oui ou non dégelés ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont – Devant l'association des journalistes de défense, alors que vous abordiez les questions sociales, vous avez déclaré que vous ne pouviez pas vous satisfaire du taux actuel de féminisation des armées, qui est de l'ordre de 15 %. Comment entendez-vous faire évoluer les choses ? Êtes-vous en relation avec le ministère de l'éducation nationale, avec l'université, avec la formation continue pour traiter le problème à la racine ? Aucun corps social ne peut être hermétique aux évolutions des modes de vie, y compris l'armée. Comment pouvez-vous agir pour rendre les modes de vie actuels compatibles avec les exigences d'un métier militaire ?

Mme Gisèle Jourda. – Ma question portera essentiellement sur le dossier des réserves militaires et de la garde nationale. À en croire la déclaration du général François Lecointre, les armées auront le plus grand mal à remplir les missions qui leur sont confiées sans le renfort des réservistes. Il est important de gagner la bataille de la fidélisation. J'ai rédigé un rapport, avec mon collègue Jean-Marie Bockel, sur les réserves militaires et la garde nationale. Nous avons assisté à la montée du dispositif. *Quid* de la mise en place du portail informatique destiné à l'inscription des jeunes, qui avait suscité un enjouement ? Les moyens financiers seront-ils au rendez-vous ? Surtout, notre rapport mettait l'accent sur la territorialisation eu égard aux déserts militaires dans l'Hexagone. Face aux menaces, il est très difficile de redonner de la dynamique aux réserves dans certains secteurs. Nous avions également mis l'accent sur le volet des ressources humaines, qui est essentiel. Il importe que les réservistes ne soient pas uniquement dirigés vers des missions statiques de type Sentinelle.

M. Bernard Cazeau – Vous avez annoncé il y a quelques semaines la mobilisation de plus de 300 millions d'euros de crédits sur cinq ans pour les familles militaires. Vous avez évoqué le logement, les crèches. Quels crédits leur seront affectés dans le budget 2018 ?

M. Ronan Le Gleut. – Ma question est double et est liée aux outre-mer. Devant la montée des déstabilisations, est-il envisagé un redéploiement du dispositif militaire ? Si oui, les moyens attribués par le projet de loi de finances sont-ils adéquats ? Par ailleurs, les enjeux maritimes sont immenses pour la France. Ils sont militaires et stratégiques bien sûr, mais aussi économiques. Un effort budgétaire est-il envisagé pour répondre à ces enjeux, en particulier en ce qui concerne de nouveaux navires adaptés aux besoins spécifiques liés à nos espaces maritimes ?

M. Robert del Picchia – Je serai rapide puisque mon collègue Pascal Allizard a posé la question que je souhaitais soulever des 2 600 combattants du numérique. Je laisse mon temps de parole à Mme la ministre pour nous répondre.

M. Ladislas Poniatowski – Où en est le dossier des sous-marins polonais ? Ce dossier, qui n'est pas très bien parti, n'est pas perdu pour autant. Les Polonais doivent remplacer leurs sous-marins norvégiens. Les deux compétiteurs en jeu sont l'Allemagne et la France. Or l'Allemagne n'a pas de meilleures relations que nous avec la Pologne ! Qui plus est, l'armée polonaise est très intéressée par notre Scorpène 2000, non à cause de son système de propulsion, mais en raison des fameux missiles MdCN qui l'équipent. Vous avez rencontré en septembre votre homologue polonais. Comment la visite s'est-elle passée ? Y croyez-vous encore ?

M. Hugues Saury. – Nos soldats œuvrent sans relâche pour la sécurité de nos concitoyens. La capacité de projection des forces est un défi permanent et un enjeu doctrinal, en particulier lorsque l'insécurité géopolitique mondiale nous conduit à mener des actions sur tous les continents. Le maintien en conditions opérationnelles est un vaste sujet. Il dépasse évidemment le seul volet industriel. Le volent humain est primordial. Dans quelle mesure parvenons-nous à maintenir le bon niveau d'entraînement de nos soldats ? Face au *turn over* inhérent à la professionnalisation de l'armée et aux difficultés de fidélisation des soldats, ces derniers bénéficient-ils de temps de repos suffisants entre deux opérations ? A-t-on les moyens de prendre en compte leur usure morale et physique ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – En 2018, 720 millions d'euros sont prévus pour les études. Est-il envisagé d'y intégrer le futur porte-avions ?

M. Christian Cambon, président. – Madame la ministre, comme vous le savez, le Sénat souhaite participer à la réflexion sur la mise en œuvre du service national universel. La secrétaire d'État a annoncé que le début du travail de la commission interministérielle était imminent. Le Sénat y sera-t-il associé ? Nous nous apprêtons demain matin à désigner nos collègues sénateurs qui travailleront sur le sujet. Leur participation sera-t-elle intégrée au titre de la représentation nationale ?

Mme Florence Parly, ministre. – Certaines questions ont des thématiques communes. En ce qui concerne les conditions de la gestion 2017, j'ai demandé à plusieurs reprises et avec insistance le dégel des crédits aujourd'hui gelés à hauteur de 700 millions d'euros. Je suis désolée de ne pas pouvoir vous en dire plus que ce que j'ai déjà dit la semaine dernière devant la commission des finances du Sénat.

Je suis néanmoins très confiante. Si ces crédits sont dégelés trop tardivement, cela n'aura pas le même impact, en particulier pour les entreprises auxquelles ils sont destinés. Je précise que nous accordons une attention toute particulière aux petites et moyennes entreprises, mais elles ne sont pas les seules. J'espère arriver à mes fins avant le 31 décembre 2017, vous pouvez compter sur mon obstination !

M. Christian Cambon, président. – Et vous sur la nôtre !

Mme Florence Parly, ministre. – Vous m'avez interrogée sur les OPEX et les opérations intérieures. Dans les surcoûts estimés à 360 millions d'euros, au-delà des 1,1 milliard d'ores et déjà provisionnés, figurent les surcoûts liés à Sentinelle et aux missions intérieures que nous menons, y compris les surcoûts liés à vos interventions menées aux Antilles dans le cadre d'Irma.

Une question a été posée sur les conséquences des annulations. Le fait d'absorber apparemment sans dommages trop visibles 850 millions d'euros d'annulation ne risque-t-il pas d'inciter le ministère des finances à reconduire l'année prochaine ce type de mesures ?

Pour gérer ces 850 millions d'euros d'annulation, nous avons réduit à hauteur de 430 millions d'euros un certain nombre de versements à des organisations dont la trésorerie était très largement suffisante, voire pléthorique. C'est donc sur le solde de 420 millions d'euros que nous avons procédé à un certain nombre de décalages de programmes : commande de radars nouveaux pour les avions légers de surveillance et de reconnaissance ; livraison de tourelleaux téléopérés pour les véhicules Griffons ; acquisition d'une charge utile ROEM pour le drone MALE ; livraison de pod de détection départ missiles pour la nouvelle génération de Rafale Marine.

Un troisième volet est lié à la gestion de cette annulation, à savoir la renégociation d'un certain nombre de contrats avec les industriels. Le standard F4 du Rafale est en renégociation pour ce qui concerne la durée des études. *Idem* pour les frégates de taille intermédiaire où nous renégocions les conditions logistiques. Enfin, en ce qui concerne les Mirage 2000-D, nous décalons une tranche conditionnelle du programme de rénovation. Nous escomptons de cette renégociation 90 millions d'euros d'économies définitives.

Tout cela incitera-t-il Bercy à reconduire l'opération ? Je l'ignore, mais rien ne se perd, rien ne se crée : ces 420 millions d'euros de programmes décalés se retrouveront l'année prochaine. Comme on nous demande par ailleurs de limiter le montant des reports de charges d'une année sur l'autre, la contradiction dans les injonctions apparaîtra au grand jour. De là à conclure qu'il n'y aura pas d'autres opérations d'annulations brutales, je ne m'y risquerai pas !

Monsieur Perrin, je n'ai rien à redire à l'arithmétique que vous avez mentionnée pour 2018. Il est vrai qu'en 2019 nous retrouverons la question des 420 millions. Nous avons également l'ambition d'augmenter de 200 millions d'euros supplémentaires le « resoclage » des provisions pour les OPEX. La progression de 1,7 milliard d'euros est très importante en termes d'efforts demandés aux finances publiques ; elle accompagne des décisions qui ont un impact dans un temps long.

Vous m'avez également interrogée sur les drones armés. Nous commanderons mi-2018 des Reaper. En préalable à cette commande, nous avons demandé début octobre aux États-Unis de pouvoir armer ces drones. Par ailleurs, j'ai rappelé à mon homologue, le général

Mattis, la nécessité d'instruire rapidement cette demande afin que nous puissions en bénéficier de cette commande le plus rapidement possible. Même si aujourd'hui notre priorité reste le Reaper, nous avons également l'intention d'armer les drones Patroller.

Je précise que le surcoût des missions intérieures s'élève à 174 millions d'euros nets, y compris l'impact de l'opération Irma.

Jean-Marie Bockel m'a interrogé sur les pistes d'amélioration du MCO, sujet de préoccupation majeur. J'ai demandé à Christian Chabbert de cibler son analyse sur l'amélioration de la disponibilité des avions, car leur taux d'indisponibilité est extrêmement élevé. Je n'ai pas encore reçu ses conclusions.

En ce qui concerne le soutien aux opérations d'exportation, nous mobilisons un certain nombre de moyens intrinsèques des armées, qu'il s'agisse de l'armée de l'air ou de la marine. Le coût de ce soutien ne peut pas être passé sous silence. J'ai donc l'intention, dans le cadre de la prochaine loi de programmation militaire, de prévoir une enveloppe pour accompagner ces flux d'exportation que nous souhaitons poursuivre.

La directive sur le temps de travail est un vieux problème, c'est presque un serpent de mer, puisqu'il date de 2003. Nous sommes aujourd'hui confrontés à un certain nombre de contentieux engagés par des militaires, devant les tribunaux nationaux ou devant la Cour de justice de l'Union européenne. Il ne semble pas réaliste, alors que l'échéance définitive pour la transposition de cette directive est prévue pour la fin de l'année 2017, d'en envisager la renégociation, d'autant que la France était à l'initiative de cette directive. En revanche, nous travaillerons avec beaucoup de détermination à la négociation des exemptions. Le fait que nos partenaires européens prennent conscience de la gravité des menaces qui pèsent sur l'Europe et le fait que le concept d'Europe de la défense commence à prendre de la consistance nous aidera à obtenir, je l'espère, la bienveillance des autorités européennes en matière d'exemptions. À défaut, les recours engagés ne pourront qu'aboutir.

Bref, nous travaillons sur ce dossier. Nos travaux seront rendus très rapidement au Président de la République qui s'est ému à juste titre de cette situation.

M. Christian Cambon, président. – Les chiffres sont impressionnants : 6 000 ETP pour la gendarmerie !

Mme Florence Parly, ministre. – La gendarmerie a pris l'initiative de transposer à sa manière cette directive, ce qui est dommageable pour la disponibilité des forces dont disposait la gendarmerie, mais aussi pour le reste des forces armées puisque cela crée un précédent dont nous ne souhaitons surtout pas l'extension.

En ce qui concerne les effectifs, nous bénéficierons de 1 500 créations de postes sur la période 2018-2022, conformément à la lettre plafond qui nous a été envoyée au mois d'août. Cependant, la loi de programmation militaire dépasse l'échéance de 2022 et doit s'étendre jusqu'en 2025. Nous avons donc l'espérance d'accentuer cette dynamique de créations de postes.

J'ai été interrogée sur la poursuite de la montée en puissance des études amont. Les crédits de 720 millions d'euros seront probablement insuffisants pour faire face à un certain nombre de programmes majeurs pour les trente prochaines années, surtout dans la

perspective d'un nouvel avion de combat en lien avec les Britanniques, de la montée en puissance de la cybersécurité ou de l'accroissement de la coopération avec la recherche civile.

En ce qui concerne l'Onera, il joue un rôle important pour la recherche et le développement dans le domaine aéronautique. Nous avons dû intervenir pour régler le problème de la soufflerie de Modane, dont les faiblesses structurelles devront être résolues au plus vite. En 2016, 15 millions d'euros ont été dégagés, 5 millions d'euros en 2018 et en 2019. Le budget de cet organisme est d'environ 240 millions d'euros pour 2018, dont un peu plus de 107 millions proviennent des subventions de l'État. L'Onera continuera à bénéficier d'un soutien important.

L'effort que je viens de mentionner sur les études amont devraient également bénéficier à cet opérateur, que nous continuerons de soutenir résolument. Concernant plus spécifiquement les implantations parisiennes, des échanges sont en cours entre l'Onera, les services de l'État et les départements.

Un certain nombre de sites devront être regroupés à terme, mais le schéma pluriannuel de stratégie immobilière, qui sera signé avant la fin de l'année, devrait permettre de répondre à une partie des questions qui ont été posées.

Les forces de souveraineté outre-mer représentent 8 300 personnes. Elles sont fortement sollicitées, qu'il s'agisse de la Guyane, de la Réunion, de la Nouvelle-Calédonie, des Antilles ou de la Polynésie française. Au cours des dix dernières années, les effectifs ont diminué de 25 %, voire de 50 % en Polynésie. Mais ils ont augmenté en Guyane de plus de 10 %. Pour ce qui concerne les capacités de surveillance et de protection, j'ai demandé le renouvellement des patrouilleurs. Une commande a été lancée en octobre 2017 pour un troisième patrouilleur léger guyanais qui sera affecté aux Antilles afin de combler temporairement les ruptures de capacité.

En ce qui concerne le plan famille, quels sont les moyens prévus en 2018 pour le logement et les crèches ? Nous avons ménagé une enveloppe de près de 13 millions d'euros, hors logement : un peu moins 5 millions d'euros pour l'action sociale ; 2,5 millions d'euros pour accompagner la formation professionnelle des conjoints ; et un peu plus de 5 millions d'euros pour améliorer les conditions d'hébergement. S'y ajouteront des moyens pour le logement majorés de 16 millions d'euros pour 2018. Notre objectif est également de créer 240 places de crèche supplémentaires.

Le recrutement et la fidélisation constituent un enjeu majeur. Nous n'avons pas de problèmes en termes de recrutement, mais nous rencontrons des difficultés en matière de fidélisation. C'est avant tout pour cette raison que le plan famille a été lancé.

Des indemnités ont été prévues en 2017 : indemnités de mise en œuvre et de maintenance des aéronefs ; indemnités d'absence du port base ; indemnités spéciales de sécurité aérienne ; prime de haute technicité. Ces efforts seront poursuivis en 2018. J'espère que le plan famille apportera un heureux complément à ce premier arsenal.

La réserve monte en puissance. Nous avons tenu avec Gérard Collomb, il y a quelques semaines, un comité de la garde nationale. Nous sommes optimistes sur la réalisation de l'objectif, qui est d'atteindre 70 000 réservistes au titre de la garde nationale en 2018. S'agissant de la part qui incombe au ministère des armées, il y a eu 28 000 réservistes

en 2015, 32 300 en 2016, presque 36 000 en 2017 et nous visons 40 000 réservistes en 2018. La réserve est attractive puisque trente à quarante postulants se présentent chaque jour.

Des mesures indemnитaires avaient été décidées en 2017 : prime de fidélité ; prime d'allocation d'études spécifiques ; participation au financement du permis de conduire. Afin d'accroître l'attractivité de la réserve en 2018, j'ai souhaité raccourcir les délais de paiement des soldes des réservistes : nous visons quarante-cinq jours. Nous souhaitons développer le portail numérique de recrutement et de réengagement. De plus, nous désirons favoriser les partenariats avec les entreprises.

Vous m'avez interrogée également sur mon pronostic quant à nos chances de voir la Pologne commander nos sous-marins. J'ai rencontré mon homologue polonais. J'ignore si la Pologne passera commande, même si l'attrait de l'armée polonaise pour nos missiles plaide en notre faveur. Je ne lâcherai pas l'affaire tant qu'elle n'aura pas été conclue, vous pouvez là aussi compter sur ma détermination !

Les études pour le deuxième porte-avions font-elles partie des crédits 2018 ? Non, ces crédits figureront dans la prochaine loi de programmation militaire.

Oui, monsieur Cambon, les sénateurs seront bien parties prenantes de la future commission pour définir les contours du service national. Toutes vos initiatives pour accélérer le processus de désignation de membres pour siéger dans cette commission sont les bienvenues.

J'ai également été interrogée sur la politique immobilière du ministère. Nous disposons d'un patrimoine extrêmement hétérogène, constitué de locaux administratifs, d'infrastructures opérationnelles et de logements. Ces postes de dépenses ont été très contraints les années précédentes. Voilà pourquoi un effort sera consenti dans le cadre du plan famille. Il sera bien sûr poursuivi dans la durée. Sur ce point, je vous renvoie également à la future loi de programmation militaire.

M. Christian Cambon, président. – Vous avez été interrogée sur les femmes militaires...

Mme Florence Parly, ministre. – Effectivement, 15 % de femmes est un taux trop bas. Il faut attaquer le problème à la fois à la base et au sommet. Au sommet, je veille à promouvoir les femmes qui sont en situation d'accéder à des postes de responsabilité. En général, les mérites des candidatures féminines ne sont pas moindres que celles de leurs camarades masculins. Néanmoins, nous sommes tributaires d'un vivier encore trop étroit. Il convient donc de faciliter l'engagement des femmes dans nos armées, notamment en tant que militaire du rang. En effet, 48 % des officiers sont des militaires issus du rang... Cette politique prend du temps. Il est essentiel que le plan famille puisse contribuer à un partage plus harmonieux entre la vie militaire et la vie familiale.

Bien que le taux de femmes dans les classes préparatoires scientifiques reste incroyablement bas, autour de 10 % à 15 %, il atteint presque 20 % dans les écoles d'officiers. Ce qui est tout de même mieux. Par ailleurs, je me réjouis qu'un certain nombre de jeunes femmes sortent majors de leur promotion. L'ensemble de ces mesures, mises bout à bout, contribuera à améliorer la féminisation de nos armées.

J'ai été interrogée sur la préparation opérationnelle. Je peux vous répondre sur la partie aérienne : notre objectif est de réaliser 11 000 heures de vol par an, et 6 200 heures de simulateur et d'entraînement. Aujourd'hui, nous n'y sommes pas. Je n'ai pas avec moi les chiffres exacts, je vous les transmettrai par écrit.

En conclusion, je ne résiste pas au plaisir de vous dire que vingt-six femmes occupaient des postes d'officiers généraux en 2015 ; elles étaient trente en 2016 ; elles sont trente-cinq en 2017 !

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie, madame la ministre, de toutes ces précisions. Je vous félicite une nouvelle fois pour le plan famille, qui était très attendu. Il semble répondre aux attentes de nos soldats et de leur famille. Par ailleurs, je ne peux que vous recommander la plus grande fermeté pour tenter de dégeler les 700 millions d'euros de crédits gelés. Un certain nombre de nos collègues conditionnent leur vote à ce que le Gouvernement décidera sur ce point. Mais vous pouvez compter sur notre soutien pour parvenir à ce modèle d'armée complet que nous appelons de nos vœux.

La réunion est close à 18 h 15.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Mercredi 8 novembre 2017

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Direction de l'action du Gouvernement » - Programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » - Examen du rapport pour avis

M. Christian Cambon, président. – Nous ouvrons l'examen des avis de la commission sur le projet de loi de finances pour 2018, par celui portant sur le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ».

M. Rachel Mazuir, co-rapporteur pour avis. – Cette action, qui représente plus de la moitié des crédits de ce programme, recouvre, pour l'essentiel, les crédits du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale dont ceux de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI), ceux du GIC (Groupement interministériel de contrôle), les fonds spéciaux et les subventions destinées à deux établissements publics de formation, l'Institut des hautes études de défense et de sécurité nationale (IHEDN) et l'Institut national des hautes études de sécurité et de justice (INHESJ).

Dans un budget marqué par la volonté de réduire la dépense publique, cette action, il faut le souligner, progresse. Elle est dotée de 352 millions d'euros en AE (+1 %) et de près de 354 en CP (+ 3%). C'est pour l'essentiel la conséquence de la poursuite de la montée en puissance du GIC pour la mise en œuvre de la loi de 2015 relative au renseignement et celle de l'ANSSI, dont vous parlera Olivier Cadic.

Je vous présenterai, pour ma part, les crédits affectés aux autres entités.

S'agissant du cœur historique du SGDSN, M. Gautier vous a exposé, le 11 octobre, la diversité de ses missions. Je voudrais formuler deux observations :

Nous constatons un développement des missions et une intensification de l'activité. L'aggravation des menaces a donc des conséquences. Pour illustrer mon propos, je relève que le rythme des réunions du conseil de défense et de sécurité nationale, s'est encore intensifié (40 réunions depuis le début de 2017). Deuxième exemple : la poursuite des déclinaisons du plan VIGIPIRATE rénové, en décembre 2016, avec l'adoption en 2017 des plans PIRANET et PIRATEMER et la préparation d'un plan METROPIRATE.

D'autre part, le SGDSN devient la structure de portage d'un ensemble d'entités plus ou moins autonomes comme l'ANSSI, le Centre des transmissions gouvernementales ou le GIC. Ensemble qui, tant en crédits qu'en effectifs, dépasse largement le cœur historique du SGDSN.

Si ces entités rattachées ont vu leurs moyens croître, tel n'a pas été le cas depuis plusieurs années du SGDSN qui a perdu 25 emplois depuis 2009 avec, pour conséquence, un affaiblissement de la fonction « Soutien » dont les effectifs représentaient 15% du total et ne représentent aujourd'hui qu'un peu plus de 7%. Votre commission avait fait cette observation l'année dernière.

Les effectifs du SGDSN stricto sensu sont maintenus dans le projet de loi de finances pour 2018, mais les crédits hors titre 2 (8,3 M€ contre 11 M€ en 2017) subissent une baisse importante. Sans doute, le budget des deux directions (« *Protection et sécurité de l'État, affaires internationales et technologiques* ») sera-t-il, selon le SGDSN, maintenu « à un niveau permettant son intervention dans l'ensemble des actions interministérielles concernées », mais il exigera un effort d'économies de fonctionnement et de productivité important dans un contexte de menace élevée.

Ma seconde série d'observations concerne le GIC.

La loi relative au renseignement de juillet 2015 a modifié sensiblement ses missions. Il est le pivot interministériel de gestion de l'ensemble des techniques et assure, pour leur mise en œuvre, un rôle de conseiller auprès du Premier ministre, et de correspondant privilégié de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR).

La place du renseignement dans la lutte contre le terrorisme entraîne dans le même temps une intensification de son activité comme l'a montré le dernier rapport de la CNCTR.

Pour ce faire, il doit adapter ses structures et son organisation et réaliser un certain nombre d'investissements.

Le rattachement effectif de son personnel au service du Premier ministre est effectif depuis l'année dernière. Au total, le GIC disposera fin 2017 de 200 ETP. Le plafond est porté à 215 en 2018 et à l'horizon 2020, il devrait employer 234 personnes. Cette perspective a été réévaluée en cours d'année 2017 en raison des prévisions d'activités. Il faut s'en féliciter. En conséquence, le titre 2 est porté à 12,6 M€.

Un effort budgétaire a été réalisé pour accompagner sa montée en puissance. Les crédits hors titre 2 sont élevés à 16,6 millions d'euros en 2017. Pour 2018, il est prévu de

stabiliser cette enveloppe à 15,6 M€ réparti aux ¾ pour les crédits d’investissement et pour ¼ en fonctionnement.

Comme l’a rappelé la Délégation parlementaire au renseignement dans ses deux derniers rapports publiés, et votre commission, l’année dernière, la montée en puissance du GIC constitue le point sensible pour la mise en œuvre efficace de la loi relative au renseignement. Nous approuvons en conséquence le renforcement de son autonomie et son financement. Les modalités techniques de son adossement au SGDSN ont été précisées au cours de l’exercice 2017, dans un projet de convention dont la signature est imminente.

Quelques mots sur les fonds spéciaux. L’enveloppe a été portée à 67,8 millions d’euros en 2017 pour accompagner la montée en puissance des services de renseignement dans la lutte anti-terroriste. C’était une recommandation de la Commission parlementaire de vérification des fonds spéciaux. La dotation baisse légèrement à 67,4 M€. C’est regrettable pour deux raisons, au-delà du symbole envoyé aux services très sollicités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, cela crée de l’incertitude sur la capacité d’engagement d’opérations et cela risque d’obliger le Gouvernement à compléter la dotation en cours d’année, pour financer des dépenses prévisibles, comme il avait pris l’habitude de le faire, ce qui avait été critiqué par la CVFS.

Enfin, j’en viens aux deux opérateurs l’IHEDN et l’INHESJ. L’un et l’autre achèvent leur restructuration. L’exercice 2018 constitue une respiration dans la mesure où pour la première fois depuis longtemps les crédits et les plafonds d’emplois sont reconduits. Les établissements sont invités à développer leurs ressources propres. Pour ce faire, il serait utile d’apporter de la souplesse en matière de gestion des effectifs surtout lorsqu’il s’agit de recruter pour mettre en place des formations qui apportent des ressources nouvelles. Les deux instituts sont engagés dans de nouvelles démarches de négociation d’un plan stratégique pour l’INHESJ et de formalisation d’un contrat de performance pour l’IHEDN. Si la mutualisation des capacités entre les deux instituts engagée depuis 2011 se concrétise sur le plan du soutien, elle reste à conforter pour l’offre de programmes dans les domaines comme l’intelligence économique ou le continuum sécurité/défense. À nos yeux, cette démarche mériterait d’être consolidée au niveau stratégique par l’implication croisée des deux directeurs dans l’élaboration des plans stratégiques et contrats de performance respectifs.

M. Olivier Cadic, co-rapporteur pour avis. – Je m’associe aux propos de Rachel Mazuir et formuleraï pour ma part quelques observations concernant l’ANSSI.

La cyberdéfense est un enjeu majeur. Dans une société de plus en plus connectée, les systèmes d’information sont des points de vulnérabilité. Assurer la protection contre une cybercriminalité puissante et virulente, mais aussi face au développement de l’espionnage et désormais, des actions d’ingérence de puissances étrangères, comme on a pu l’observer lors des campagnes électorales américaines et françaises, est devenu un impératif. Selon le rapport « Symantec 2017 », la France est passée au 8^{ème} rang des pays où la cybercriminalité est la plus active et au 4^{ème} rang en Europe. Le rapport observe une recrudescence des e-mails contenant des pièces jointes malveillantes. Un mail sur 131 est malveillant dans le monde contre 220 en 2015. Le rapport enregistre une hausse de 36 % du nombre de rançongiciels et en a identifié plus de 100 nouvelles familles. Cette activité se révèle toujours plus lucrative ; la rançon moyenne est passée en un an de 294 à 1077 \$. Ce type d’attaques n’a pas progressé en France sans doute parce que seules 30% des victimes paient les rançons contre 64% aux États-Unis. En mai 2017, l’attaque massive à base de logiciels malveillants, exploitant une faille de Windows, a touché plus de 100 000 systèmes dans près de 100 pays dont ceux d’un

certain nombre de grandes entreprises, en France et à l'étranger, ainsi que le service de santé britannique. Notre pays n'est pas épargné par les vols d'identifiants. Avec 85,3 millions d'identifiants volés, elle pointe à la 2^{ème} place mondiale. Enfin, 2016 a connu la plus grande attaque par déni de service distribuée exploitant des réseaux d'objets connectés marquant l'émergence fulgurante de ce risque. Au plus fort de cette action massive, on enregistrait des attaques toutes les 2 minutes.

Face à cette menace croissante, l'ANSSI met en œuvre la stratégie nationale de sécurité informatique. Elle a développé toute une série d'activités à partir de ses laboratoires d'expertise. Son périmètre d'action s'est élargi au-delà de la protection des administrations de l'État. Les textes d'applications de la LPM de décembre 2013 concernant les opérateurs d'importance vitale sont désormais publiés. Elle investit dans la mise au point de certains produits de sécurité. Elle en labélise d'autres, mais aussi des prestataires de confiance et des filières de formation. Elle apporte du conseil aux services déconcentrés de l'Etat, aux collectivités territoriales et aux entreprises grâce au déploiement d'un réseau en région. Enfin, elle a participé à la création de la plateforme cybermalveillance.gouv.fr, ouverte le 17 octobre, qui met en relation particuliers et administrations locales avec des spécialistes susceptibles de leur venir en aide.

Pour autant, un point de faiblesse demeure. Trois ans après la publication de la Politique de sécurité des systèmes d'information de l'Etat (PSSIE), le retard, au regard des objectifs de conformité affichés peine à être comblé. L'insuffisance des moyens consacrés à la sécurité dans les ministères ainsi que des contraintes techniques et d'organisation qui ne permettent pas toujours à l'ANSSI de déployer des sondes dans des conditions adaptées à la menace, ni de recueillir toutes les informations nécessaires pour assurer une détection optimale, explique cela. Les ministères régaliens sont les bons élèves, mais quand on voit les attaques se développer comme en Grande-Bretagne en mai dernier, contre les services de santé, on peut légitimement être inquiet. Ce point avait déjà été relevé l'année dernière.

Il nous semble nécessaire qu'une inspection identifie les difficultés et propose un plan d'action et que soient étudiés rapidement les moyens permettant à l'ANSSI d'imposer ses préconisations aux directions des systèmes d'information des ministères.

La politique de cybersécurité connaîtra sans doute en 2018 de nouveaux développements. Une revue est conduite par le SGDSN, et vous aurez également remarqué la présence accentuée du cyber dans la revue stratégique de défense qu'est venue nous présenter Arnaud Danjean récemment.

Pour ce faire, l'ANSSI voit ses moyens progresser en 2018.

Ses effectifs passeront de 547 à 572 ETP, +25. L'Agence considère toutefois que son effectif devrait être d'une centaine d'agents supplémentaires. Au vu des perspectives actuelles, à raison de 25 ETP par an, cette cible ne devrait être atteinte qu'en 2022. C'est pour nous un facteur de préoccupation, compte tenu de l'évolution des menaces. Espérons que la revue de cybersécurité sera un levier en faveur d'une montée en puissance plus rapide. Les problèmes de recrutement et de fidélisation des cadres sont en voie de solution progressive, mais la vigilance demeure car les spécialistes de la sécurité informatique continueront à être très recherchés, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

La faiblesse du vivier demeure inquiétante. L'engagement de l'ANSSI dans une politique de labélisation des formations est positif, mais il devrait être conforté par une action

plus intense du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour orienter les universités et les grandes écoles à développer ces filières et à diffuser dans toutes les filières la culture de la cybersécurité qui est désormais, soyons-en conscients, un enjeu majeur de société.

Les crédits affectés à l'ANSSI sont compris dans le budget du SGDSN, ce qui ne permet pas une lecture aisée des documents budgétaires. Il serait souhaitable, ce sera une de nos recommandations, de les faire apparaître indépendamment, sous forme d'une unité opérationnelle à l'instar du GIC, qui comme l'ANSSI est un service à compétence nationale.

Ils progressent sensiblement en crédits de paiement atteignant 73,39 M€ (+ 11,4%) et sont stables en autorisations d'engagement (- 1,1%). La principale opération d'investissement concerne le *centre de stockage des données* pour stocker et traiter les données recueillies lors des cyberattaques. L'investissement est porté par le ministère de l'intérieur pour un coût total de 24,2 millions d'euros, que le SGDSN finance aux trois-quarts. Les AE (18,2 millions d'euros) ont été transférées en 2016. En 2018, 6 millions sont inscrits en CP. Pour le reste, les crédits servent, pour l'essentiel, au développement de produits de sécurité pour la protection des informations classifiées, à des acquisitions de matériel informatique, au fonctionnement des systèmes d'information sécurisé, à la politique d'expertise scientifique et technique de l'Agence et à son fonctionnement opérationnel.

Globalement, nous sommes satisfaits de l'évolution des crédits de cette action et donc de ce programme 129 et vous proposons d'exprimer un avis favorable à l'adoption de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

M. Jean-Marie Bockel. – La menace évolue à une vitesse incroyable et il faut saluer la mobilisation croissante des autorités publiques qui ont pris suffisamment tôt conscience de l'ampleur de cette menace et su réagir rapidement en développant les moyens nécessaires pour y faire face. Je mesure l'effort accompli, même s'il ne faut pas baisser la garde. Il me semble que nous devons maintenant développer notre action à l'international, dans des enceintes comme les Nations unies. C'est un point que nous avions esquissé dans le rapport de la mission d'information de la commission sur ce sujet en 2012. Il est souhaitable que des règles du jeu puissent être établies pour lutter contre la cybercriminalité et réguler autant que faire se peut le comportement des États dans le cyberspace. Même si elles ne sont pas toujours respectées, on sait que, à la longue, elles font peser sur les États un risque de réputation et de marginalisation auquel ils sont sensibles, même les moins démocratiques d'entre eux.

M. Ladislas Poniatowski. – Pourriez-vous nous décrire très concrètement en quoi consiste le rançonnage informatique ?

M. Olivier Cadic, co-rapporteur. – Je partage l'appréciation de Jean-Marie Bockel sur l'action à mener dans les enceintes internationales. Une agence se crée au niveau européen dans laquelle l'ANSSI est impliquée.

S'agissant du rançonnage, cela consiste, pour une organisation criminelle, à bloquer l'accès aux données qui permettent d'exploiter un système informatique, qui peut être un système de production industrielle ou de transport, comme le système d'information d'une entreprise ou d'une administration en les cryptant et en sollicitant une rançon en échange de la clef de décryptage, rançon acquittée en général en monnaie virtuelle (type bitcoin) pour

empêcher la traçabilité de la transaction. Il ne s'agit pas de vols ou de destruction de données, encore que certaines attaques puissent combiner tous ces aspects.

M. Rachel Mazuir, co-rapporteur. – Ces moyens nouveaux de cyberattaque peuvent paralyser des services publics de base, dont la vulnérabilité s'est accrue avec l'introduction de systèmes informatiques à base de réseaux et d'objets connectés. On n'a pas encore tout à fait mesuré l'ampleur de ces risques et ce qui m'inquiète un peu, c'est le retard de certaines administrations à faire tous les efforts nécessaires pour s'en protéger. C'est un travail de sensibilisation que nous devons mener.

M. Christian Cambon, président. – Je voulais vous livrer une anecdote qui est celle d'un expert en sécurité informatique qui a montré, au cours d'un congrès international de médecins, comment, au moyen d'un logiciel acquis à bon marché, il était en mesure de recueillir en quelques minutes et en direct des données présentes dans les mémoires de téléphones mobiles de participants en ne connaissant que leur seule identité. Tout cela pour démontrer que ces technologies se diffusent à grande échelle.

La commission donne, à l'unanimité, un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Action extérieure de l'Etat » - Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » - Examen du rapport pour avis

M. Christian Cambon, président. – Nous poursuivons l'examen des avis de la commission sur le projet de finances pour 2018, par celui portant sur le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ». Cet avis ne fera pas l'objet de vote, celui-ci étant réservé jusqu'à la semaine prochaine, après l'examen des deux autres programmes de la mission « Action extérieure de l'Etat », le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » et le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ».

M. Jean-Pierre Grand, co-rapporteur pour avis. – Le programme 151 finance les dépenses du réseau consulaire et, donc, l'ensemble des services destinés aux Français établis hors de France (qui sont environ 2 millions) ainsi qu'aux Français de passage à l'étranger qui représentent, quant à eux, un flux de plus de 21 millions de personnes par an. De ce programme relève aussi la délivrance des visas. Je commencerai par une présentation des crédits du programme 151 et céderai ensuite la parole à mon collègue co-rapporteur Rachid Temal.

Pour 2018, les crédits du programme 151 enregistrent une baisse de 18,8 millions d'euros, soit environ 4,9% et s'établissent à 368,44 M€. Une part importante de ce budget est constituée de crédits de personnel (228,43 M€).

La baisse enregistrée pour 2018 s'explique par le caractère temporaire de l'enveloppe (15,3 M€) prévue en 2017 pour les élections présidentielle et législatives. Elle est aussi liée, dans une moindre mesure, à la diminution des crédits de titre 2 (- 3,85 M€).

Pour le reste, les crédits destinés au programme 151 connaissent peu d'évolution en 2018 :

- Les crédits de fonctionnement du réseau consulaire représentent 12,4 millions d'euros, un montant bien modeste pour faire fonctionner le premier réseau consulaire mondial.

Composé de 212 postes au 1^{er} janvier 2017, celui-ci n'a cessé de se restructurer et d'innover pour offrir une présence universelle à moindre coût. Cela a été rendu possible grâce au développement de formes allégées de présence consulaire telles que les postes à gestion simplifiée et les agences honoraires, ainsi qu'à une politique volontariste de modernisation des procédures et de simplification des démarches pour les usagers.

C'est ainsi que se met progressivement en place un « consulat numérique », dont une étape majeure fut en 2016 la mise en service du registre en ligne des Français à l'étranger. L'année 2018 verra, quant à elle, le lancement de la pré-demande en ligne des passeports et des cartes d'identité ainsi que de la possibilité de payer en ligne les droits de chancellerie.

L'envoi postal sécurisé des passeports biométriques, qui évite aux usagers de revenir au consulat pour le retrait, est entré en vigueur en septembre 2017 dans 36 pays représentant 60 % des passeports délivrés. Certes, le basculement, le 15 septembre dernier, du traitement des demandes de cartes d'identité dans le système « TES » génère un recul dans les facilités offertes aux usagers puisque ceux-ci ne peuvent plus transmettre leurs demandes par l'intermédiaire des consuls honoraires. Les demandeurs de cartes sont désormais priés de se rendre au poste consulaire dont ils dépendent, seul doté des appareils de lecture des empreintes, ce qui peut occasionner des déplacements fastidieux. Pour la remise est envisagé à moyen terme un système d'envoi sécurisé des cartes d'identité sur le modèle de celui instauré pour les passeports. Mais, soulignons-le, cela ne sera possible, pour des raisons de sécurité, que dans les pays garantissant la présence d'un opérateur postal fiable.

Quoiqu'en baisse par rapport à l'année précédente, l'activité du réseau en direction des Français de l'étranger est restée soutenue en 2016 : 231 932 demandes de passeports traitées, 75 369 cartes d'identité délivrées, 116 365 actes d'état civil établis.

- Les crédits d'intervention destinés à l'aide sociale s'élèvent pour 2018 à 17,6 millions d'euros, soit peu ou prou le même montant qu'en 2016. Ces crédits, rappelons-le, servent principalement à financer les prestations d'aide sociale délivrées par les postes aux personnes en difficulté - la communauté française à l'étranger n'étant pas, contrairement à une idée reçue, composée seulement d'expatriés aisés -, ainsi que des subventions de faible montant destinées à des centres médico-sociaux, des organismes d'entraide ou œuvrant en faveur de l'adoption internationale. A noter, cette année, une réévaluation de l'enveloppe destinée à financer les rapatriements sanitaires et hospitalisations d'urgence.

- Enfin, l'enveloppe de crédits destinée aux bourses scolaires est reconduite en 2018 à 110 millions d'euros. C'est une stabilisation dont nous prenons acte, après des années de diminution puisque son montant en loi de finances était passé de 125 millions d'euros en 2015, à 115 millions d'euros en 2016, puis à 110 millions d'euros en 2017. Cependant, comme les années précédentes, la dotation budgétaire sera complétée par un nouveau prélèvement sur l'excédent d'exploitation constaté fin 2014 dans les comptes de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Cette « soulté » représenterait encore 9,6 millions d'euros fin 2017 et, compte tenu du montant estimé du prélèvement pour 2018, elle s'élèverait encore à 7,6 millions d'euros fin 2018. Grâce à cette soulté apparemment inépuisable, la réévaluation de la dotation budgétaire paraît pouvoir être différée cette année

encore. Elle n'en sera pas moins nécessaire à moyen terme au vu de l'augmentation continue du nombre d'inscriptions dans le réseau de l'AEFE et de la progression des frais de scolarité (en moyenne +1 400 € en quatre ans).

Un mot sur les visas, qui font l'objet de l'action n° 3, les crédits inscrits à cette action étant exclusivement des crédits de personnel. En 2016, le nombre de demandes (3,5 millions) a légèrement fléchi (-1,5 %), les attaques terroristes sur le territoire national ayant eu un net impact sur la demande de visas pour le tourisme. Plus de 3 millions de visas n'en ont pas moins été accordés, le taux de refus s'établissant à 11%. Les recettes associées à cette activité restent donc importantes, quoiqu'en légère baisse en 2016 : 185,7 millions d'euros contre 187 millions d'euros en 2015. Conséquence de cette baisse : le programme 151 n'a pu bénéficier en 2017 de produits issus des recettes visas qui lui avaient permis en 2015 de financer quelques emplois à temps plein « hors plafond » au profit de l'activité visas. Celle-ci est toutefois repartie à la hausse sur le premier semestre 2017 (+ 15 %), laissant espérer de meilleurs résultats en fin d'année. Je passe maintenant la parole à mon collègue co-rapporteur.

M. Rachid Temal, co-rapporteur pour avis. – Je souhaiterais, particulièrement à l'attention de ceux d'entre nous qui rejoignent cette commission, dresser un tableau de la population française à l'étranger en 2016, dernière année pour laquelle les chiffres sont connus. Je reviendrai ensuite sur le déroulement des scrutins électoraux qui ont donné lieu à une forte mobilisation du réseau consulaire en 2017.

Comme l'a indiqué mon collègue en introduction, les Français établis hors de France représentent une communauté de plus de 2 millions de personnes, dont 1,8 million inscrites au registre au 31 décembre 2016, soit une hausse de 4,16 % par rapport à l'année précédente. Il est vraisemblable que la perspective des élections présidentielle et législatives de 2017 ait incité un certain nombre de Français non encore inscrits à le faire. La possibilité, à compter de juin 2016, de s'inscrire en ligne au registre a sans doute joué aussi dans cette hausse.

L'Union européenne est la première zone à accueillir des Français, elle en compte environ 660 000 en 2016. Elle est suivie de l'Amérique du Nord (260 000) et de l'Afrique (257 000). Les cinq premiers pays en termes de communauté française étant la Suisse (180 000), les Etats-Unis (158 000), le Royaume-Uni (140 000), la Belgique (125 000) et l'Allemagne (118 000).

En 2016, la taille de la communauté française à l'étranger croît dans toutes les régions du monde, sauf en Afrique subsaharienne et en Amérique latine où elle stagne.

Concernant la situation des communautés françaises se trouvant à l'étranger, je souhaiterais mettre l'accent sur deux préoccupations : d'une part, la sécurité ; d'autre part, les conséquences du Brexit sur la situation des Français résidant au Royaume-Uni.

La sécurité des Français résidant à l'étranger est une priorité pour le gouvernement, comme l'a rappelé le ministre lors de son audition. On pense, bien sûr, à la menace terroriste, mais il y a aussi, ne l'oublions pas, les séismes, les catastrophes naturelles, les crashs aériens.... Les consulats sont en première ligne pour y faire face. Sous l'égide du centre de crise et de soutien, ils élaborent des plans de sécurité rassemblant toutes les informations nécessaires en cas de crise, les modes opératoires et les mesures à prendre pour la mise en sécurité des ressortissants.

A ce sujet, j'ouvre une parenthèse pour évoquer la directive sur la protection consulaire. Devant être transposée d'ici le 1er mai 2018, cette directive européenne, qui impose à tout Etat membre d'apporter aux ressortissants des Etats membres non représentés dans un Etat tiers la même protection consulaire qu'à ses propres ressortissants, pourrait avoir des conséquences particulièrement lourdes pour la France, compte tenu de l'étendue de son réseau consulaire. Le gouvernement a veillé à ce qu'un mécanisme de remboursement des frais engagés soit prévu. Néanmoins, nous ne pourrons demander le remboursement que des frais que nous mettons nous-même à la charge de nos propres ressortissants, ce qui exclut les rapatriements collectifs en cas de crise. Il nous faudra être vigilants à toute dérive.

Un mot maintenant des perspectives concernant nos compatriotes résidant au Royaume-Uni, qui sont tout particulièrement inquiets des conséquences du Brexit. Cette inquiétude se manifeste déjà depuis un an par une forte sollicitation des consulats européens sur le territoire britannique (demandes de naturalisation, de titres d'identité...). Certes, le 26 juin 2017, le Royaume-Uni a présenté une « proposition relative aux droits des citoyens de l'UE » offrant des droits assez semblables à ceux actuellement garantis par l'UE et qui vise à faciliter l'obtention de statut de résident permanent pour les citoyens établis depuis plus de 5 ans. Néanmoins, de nombreux points doivent encore être précisés, les inquiétudes concernant notamment le maintien des droits sociaux et de l'accès aux soins pour les retraités, la possibilité pour les étudiants d'obtenir facilement des visas d'études ainsi que la lenteur et la complexité de la procédure pour obtenir ce statut de résident permanent. Nous ne manquerons pas d'être attentifs à ce dossier tout au long des négociations.

Enfin, je voudrais revenir sur les scrutins électoraux qui se sont déroulés en 2017 – élection présidentielle d'avril-mai et élections législatives de juin –. En effet, c'est le réseau consulaire qui a organisé ces scrutins au profit des quelque 1,3 million de Français à l'étranger inscrits sur les listes électorales.

Plusieurs innovations introduites récemment devaient faciliter leur déroulement. Ainsi, la possibilité, ouverte aux consulats depuis novembre 2015, de transmettre les procurations aux mairies par voie électronique, qui permet une baisse significative des délais d'acheminement.

Vos rapporteurs regrettent en revanche que l'obligation de choisir entre l'inscription sur la liste électorale consulaire et celle de la commune française de rattachement, prévue par la loi du 1^{er} août 2016, en vue d'éviter les problèmes liés à la double inscription, n'ait pu entrer en vigueur en vue des scrutins de 2017. Cette mesure suppose en effet l'intégration des listes électorales consulaires dans le Répertoire électoral unique, opération informatique longue et complexe qui est en cours.

Concernant les modalités de vote, n'était autorisé pour l'élection présidentielle que le vote à l'urne ou par procuration alors que pour les élections législatives, le vote par correspondance l'était également. Le recours au vote électronique, initialement envisagé pour les élections législatives, a dû être suspendu en raison d'un risque important de cyberattaques. En conséquence, le dispositif prévu pour le vote a été renforcé : le nombre de bureaux ouverts et les tournées consulaires destinées à recevoir les procurations des électeurs ont été augmentés, le délai d'inscription pour le vote par correspondance a été reporté. Malgré ces correctifs, le taux de participation aux élections législatives a été moins élevé que lors des élections législatives de 2012, pour lesquelles le vote électronique avait concerné 57 % des électeurs. Le vote électronique n'est pourtant pas une solution abandonnée – il reste, à ce jour, l'une des quatre modalités de vote autorisées pour les élections consulaires de 2020 -, mais le

nouveau contexte oblige à prendre davantage de précautions pour garantir la sécurité des scrutins.

Pour conclure, même si nous ne votons pas aujourd’hui sur ce programme, je tiens à préciser que je m’abstiendrai car s’il est vrai que l’essentiel de la diminution de ce budget est liée à l’absence de l’enveloppe exceptionnelle prévue en 2017 pour l’organisation des élections, les crédits de titre 2 du programme connaissent aussi une baisse alors que l’activité du réseau et le nombre de Français à l’étranger ne cessent d’augmenter. Cela pose question pour l’avenir.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Merci pour cette présentation très détaillée. Ce programme est important pour nos compatriotes qui décident de quitter la France de manière temporaire ou plus permanente et qui sont, comme vous l’avez rappelé, de plus en plus nombreux. Or, malgré le surcroît d’activité que cette croissance implique pour notre réseau consulaire, les moyens de celui-ci continuent de baisser. Les récents discours du Président de la République à la Conférence des Ambassadeurs et devant l’Assemblée des Français de l’étranger allaient tout à fait dans le bon sens, s’agissant du rôle de la France dans le monde et de la contribution qu’y apportent les Français à l’étranger. Et pourtant, dans le détail, les crédits d’aide sociale dévolus aux conseils consulaires pour aider nos compatriotes à l’étranger sont en diminution (-1,84%) alors que ceux alloués aux organismes locaux d’entraide et de solidarité (OLES) progressent. Par ailleurs, je m’interroge sur la baisse (- 3,24 %) des crédits de personnel consacrés à l’activité « visas » alors que celle-ci est en forte croissante. Là encore, je relève un décalage entre la volonté affichée et la réalité des moyens alloués.

M. Richard Yung. – Concernant la suppression de la réserve parlementaire, je note qu’un nouveau dispositif associant les parlementaires à la distribution de subventions sur leurs territoires est en train d’être adopté par l’Assemblée nationale. Il faudra peut-être que, le moment venu, nous fassions de même pour les parlementaires des Français de l’étranger afin de restaurer cette modeste marge de manœuvre que la réserve représentait pour ceux-ci (3 millions d’euros par an). Concernant les bourses scolaires, la stabilisation de la dotation constatée cette année fait suite à une forte diminution les années précédentes, alors même que le nombre d’élèves augmente chaque année de 4 %. Quant au prélèvement sur l’AEFE, il est discutable car il s’opère sur des réserves constituées par les cotisations versées par les parents d’élèves pour financer les projets de développement des établissements. Ce n’est pas une manière satisfaisante de financer l’enseignement français à l’étranger. Concernant le soutien que le réseau consulaire français apporte aux autres Etats qui, soulignons-le, existe depuis longtemps dans le cadre de l’entraide consulaire communautaire, la difficulté pour mettre en œuvre les remboursements sera de recenser précisément les nationalités des ressortissants bénéficiant d’une assistance, alors que les circonstances (évacuations en cas de crise notamment) ne s’y prêtent pas toujours.

M. Olivier Cadic. – Je remercie les rapporteurs d’avoir évoqué la situation des Français vivant au Royaume-Uni qui sont effectivement inquiets et dans l’incertitude quant à leur avenir. Je voudrais revenir sur l’obligation qui est faite aux Français de l’étranger de se rendre aux consulats pour effectuer une demande de passeport qui représente une forte contrainte. Certes, un dispositif *Itinera* de recueil mobile des demandes a été mis en place pour les personnes résidant loin des postes. Pour autant, sa mise en œuvre s’avère fastidieuse et coûteuse, y compris en termes de personnel. Le système, au demeurant, manque de fiabilité. A l’inverse, l’Allemagne autorise ses consuls honoraires à disposer des équipements permettant le recueil des données biométriques, et, partant, des demandes de passeports, un

dispositif qui a, semble-t-il, fait ses preuves. Ne devrait-on pas s'en inspirer pour éviter des déplacements à nos concitoyens et des coûts à l'administration consulaire ? Les rapporteurs pourraient-ils interroger le ministre à ce sujet ? L'organisation actuelle n'est pas satisfaisante. A titre d'exemple, depuis la fermeture l'année dernière du consulat d'Edimbourg, les Français installés en Ecosse qui souhaitent faire une demande de passeport doivent se rendre à Londres en avion.

M. Robert del Picchia. – Pour les Français de l'étranger, les crédits de la réserve parlementaire bénéficiaient surtout aux écoles. Ils permettaient le financement de petits projets ou l'achat de matériels pour de petits montants, ce qui n'en constituait pas moins une aide appréciée par chaque établissement. Espérons qu'une solution pourra être trouvée avec le gouvernement. Concernant les prélèvements sur les réserves de l'AEFE en vue du financement des bourses scolaires, nous aurons l'occasion d'y revenir lors de l'examen de l'avis sur le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ». J'avais interrogé le ministre de l'époque sur la pratique consistant à ponctionner les fonds de roulement des établissements du réseau de l'AEFE, qui m'avait répondu que cela s'était produit une fois, mais ne s'était pas renouvelé. Or, je peux témoigner que cela continue. Le lycée français de Vienne s'est ainsi vu prélever un million d'euro, somme qui avait été provisionnée à partir des cotisations versées par les parents d'élèves pour participer à la réhabilitation du réfectoire. Ce procédé est très mal perçu par les parents d'élèves contributeurs, dont un grand nombre sont, rappelons-le, des parents d'enfants étrangers scolarisés dans notre réseau. Il faut que cette pratique cesse. Concernant l'aide que nos consulats doivent apporter aux ressortissants des autres Etats membres, il faut souligner que c'est une charge pour notre réseau car nombre de nos partenaires ont peu de consulats à l'étranger. J'aimerais être sûr qu'il y aura des remboursements. S'agissant de la suspension du vote électronique pour les élections législatives, le risque était surtout mis en avant par les médias, dans le contexte des suites de la campagne présidentielle américaine. Pourtant les enjeux n'étaient pas comparables. Quand bien même on aurait eu un doute sur une élection, il suffisait de la refaire ; à l'échelle d'un consulat, ce n'était pas insurmontable. Les risques, au demeurant, existent tout autant pour le vote à l'urne. Enfin, j'observe que parfois ce sont les mesures draconiennes prises en matière de sécurité du vote qui *in fine* empêchent les électeurs de voter. J'espère qu'on reviendra au vote électronique pour les élections consulaires, je le souhaite d'autant plus que j'étais à l'origine de la loi sur le vote électronique à ces élections. C'est une question d'ordre pratique pour de nombreuses personnes résidant loin des bureaux de vote.

M. Christian Cambon, président. – C'est aussi un enjeu pour la participation des Français de l'étranger aux élections qui, alors que leur nombre s'accroît, ne sauraient être privés de ce droit.

M. Ronan Le Gleut. – Je tiens à saluer le travail présenté par les rapporteurs et leurs observations tout à fait pertinentes. Vous avez fait référence aux postes à gestion simplifiée (PGS), mais il faut aussi évoquer le développement inquiétant des postes à présence diplomatique (PPD), qui sont des ambassades dont la section consulaire a été supprimée et dont les services consulaires sont assurés par un poste consulaire de rattachements. C'est par exemple le cas au Honduras, au Cap-Vert, au Paraguay, une vingtaine de pays étant aujourd'hui concernés.

M. Christian Cambon, président. – C'est une vraie difficulté dont nous reparlerons lors de l'examen du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ». Certaines ambassades ont vu leurs moyens réduits à portion congrue.

M. Jean-Pierre Grand, co-rapporteur. – Nous prenons acte de vos remarques et nous relayerons vos principales observations et interrogations à l'occasion de notre intervention en séance publique. Concernant la réserve parlementaire, il faut redire qu'il ne s'agissait pas de clientélisme, mais d'apporter un soutien de la République à des concitoyens éloignés du territoire national, un soutien peu élevé mais important pour ses bénéficiaires. Concernant les prélèvements sur les réserves de l'AEFE, il faut admettre que, lorsque l'on met toutes les pièces dans la même bourse, il est difficile de dire ensuite d'où elles viennent et c'est une méthode bien connue que de puiser à la fin dans ce qui reste. Il faudrait pouvoir distinguer l'origine des fonds via une comptabilité analytique. Nous ne manquerons pas de soulever cette question.

Concernant le décalage entre les discours et la réalité, c'est malheureusement une pratique assez courante. S'agissant de la baisse des crédits de titre 2 prévus à l'action 3 au profit des visas, elle s'explique par une diminution attendue des fonds reversés par le Fonds de sécurité intérieure (FSI), compte tenu de la réduction des travaux et dépenses engagés pour aménager les locaux destinés à l'accueil du public ou payer du personnel, cette évolution étant elle-même corrélée à l'externalisation croissante du traitement des demandes de visas.

M. Rachid Temal, co-rapporteur. – Je partage les observations qui ont été faites sur les contraintes liées au système sécurisé de recueil des demandes de passeports et les limites du dispositif mobile *Itinera*, qui présente à la fois des problèmes de fiabilité et de disponibilité. Le modèle de deuxième génération est en train d'être déployé, alors que le ministère travaille à la mise au point d'une troisième version qu'on espère plus performante. Nous insisterons sur ce sujet en séance publique. Concernant les bourses scolaires, au-delà de la question du prélèvement sur les réserves de l'AEFE, il me semble que l'enjeu est celui de la présence française dans le monde et de la contribution du réseau français d'enseignement au rayonnement de notre pays. On ne peut se contenter de rustines. Sur la protection que les postes consulaires français sont susceptibles d'apporter à titre individuel aux ressortissants d'autres pays européens, il est difficile de prévoir à ce stade quels seront les effets d'une directive qui n'est pas encore en application, mais nos craintes sont liées à l'étendue de notre réseau. Même si l'entraide consulaire entre Etats membres existait déjà pour la gestion des crises, il s'agit là d'un contexte tout à fait nouveau. Il nous faudra en évaluer les effets quand nous aurons un peu de recul. De même pour les Français résidant au Royaume-Uni, dont nous suivrons attentivement l'évolution de la situation. Malgré sa modestie, ce programme 151 est important car il supporte le service public destiné aux Français de par le monde. Quant à la réserve parlementaire, il ne s'agissait pas, en effet, de clientélisme, mais d'un dispositif public. Il faudra que le mécanisme destiné à la remplacer concerne aussi les Français de l'étranger, qui ne sauraient être des Français de second rang.

M. Jean-Pierre Grand, co-rapporteur. – Je confirme que des valises *Itinera* de troisième génération sont en train d'être développées. Concernant les bourses, nous indiquerons que le prélèvement sur les réserves de l'AEFE peut avoir des conséquences. Enfin, il faudrait voir aussi ce que nous pourrions faire au niveau de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) pour dégager quelques marges de manœuvre au profit des Français de l'étranger.

M. Olivier Cadic. – Quel est le coût du nouveau modèle *Itinera*? Les décisions sont prises sans concertation et sans analyse préalable des coûts. Il faudra investiguer cette question.

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, je vous rappelle que le vote sur ce budget est réservé dans l'attente de l'examen la semaine prochaine des autres programmes de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

La commission réserve son vote jusqu'à la fin de l'examen des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » le 15 novembre 2017.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Aide publique au développement » - Programmes 110 « Aide économique et financière au développement » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » - Examen du rapport pour avis

M. Jean-Pierre Vial, co-rapporteur pour avis. – Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit un montant de 2,7 milliards d'euros pour la mission Aide publique au développement, qui regroupe les programmes 209 et 110 respectivement gérés par le ministre chargé des affaires étrangères et celui chargé des finances.

Ceci représente une augmentation d'environ 100 millions d'euros des crédits de paiement, entièrement absorbée par la réévaluation de la contribution de la France au fonds européen de développement (FED).

Les taxes affectées au développement se monteront quant à elles à environ 800 millions d'euros de taxe sur les transactions financières (TTF), comme l'année dernière, et 210 millions d'euros de taxe de solidarité sur les billets d'avion.

À ce propos, je rappelle que la France s'efforce depuis plusieurs années d'aboutir à l'instauration d'une TTF européenne, sous la forme d'une coopération renforcée. Un accord partiel était intervenu entre dix États-membres le 8 décembre 2015. Toutefois, le Gouvernement estime que le Brexit rend nécessaire une réévaluation des effets potentiels de l'instauration d'une telle taxe. Il me semble indispensable que cette évaluation ait lieu au plus vite pour savoir si nous pouvons continuer à avancer dans cette direction, la TTF restant une valeur sûre en matière de financement du développement. Nous avons aujourd'hui, il me semble, assez de recul sur les effets de la TTF française pour pouvoir en tirer des enseignements.

Parmi les crédits de paiement de la mission APD, 850 millions d'euros financent donc le FED. Il faut souligner que les priorités de ce fonds sont en partie les nôtres : il alimente notamment des fonds fiduciaires pour l'Afrique, tel que le « Fonds Békou » pour la République centrafricaine ou le « Fonds d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière » ; environ 200 millions d'euros permettent de bonifier les prêts de l'AFD ; 290 millions d'euros alimentent les dons faits par cette agence : c'est mieux que l'année dernière mais encore assez modeste au regard des besoins ; près de 600 millions d'euros contribuent aux divers fonds multilatéraux de développement, au premier rang desquels le fonds de développement rattaché à la Banque mondiale et le fonds africain de développement.

Je rappelle que la mission « Aide publique au développement », dont je viens de décrire sommairement la composition, ne représente qu'une partie de notre aide au développement. Il faut en effet y ajouter la comptabilisation, selon certaines règles, des prêts de l'AFD, soit 1,7 milliard d'euros environ. En font également partie plus de 2 milliards de

frais d'écolage (études en France des étrangers issus des pays en développement) et d'aide aux réfugiés, bien que ces crédits n'entrent pas à proprement parler dans une politique d'aide au développement au sens traditionnel du terme. À noter que l'aide française aux réfugiés comptabilisée dans l'aide publique au développement passe de 395 millions d'euros en 2012 à 422 millions d'euros en 2016. Enfin, un montant élevé de crédits transite directement de la TTF vers le fonds de solidarité pour le développement (FSD), qui finance des fonds multilatéraux, notamment le « Fonds mondial Sida ».

À cet égard, il faut saluer un effort de transparence puisque les affectations du FSD pour 2018 sont davantage détaillées dans le document de politique transversale « Politique française en faveur du développement », ce qui était indispensable compte tenu du transfert d'une partie significative de notre aide vers ce Fonds.

Au total, notre aide s'élève à 0,38% du revenu national brut (RNB) en 2016, au lieu de 0,37% l'année précédente, ce qui place la France en cinquième position des donneurs en montant, en douzième position en proportion du RNB. Malgré un léger sursaut ces deux dernières années, nous sommes désormais assez loin derrière nos deux principaux partenaires européens, qui ont tous deux dépassé les 0,7% du RNB consacrés à l'aide publique au développement. L'Allemagne et le Royaume-Uni versent ainsi trois fois plus de dons que la France. Il y a bien entendu des raisons budgétaires à cette situation, mais il faut clairement prendre conscience des conséquences du point de vue de notre influence et de notre image à long terme dans le monde.

Voilà pour les grandes tendances financières.

Je voudrais par ailleurs faire deux remarques relatives à nos deux principaux opérateurs dans ce secteur, Expertise France et l'AFD.

Tout d'abord, la rationalisation de notre dispositif d'expertise internationale n'est pas achevée. La Cour des comptes a indiqué cet été dans un référendum qu'il était nécessaire d'engager un rapprochement entre Expertise France et le plus gros opérateur résiduel d'expertise non fusionné en 2014, Civipol. Nous verrons la réponse du Premier ministre. Il en est sans doute de même pour l'opérateur d'expertise de la justice et pour plusieurs opérateurs agricoles. Les modalités peuvent toutefois être complexes en fonction des statuts divers de ces opérateurs. Ce sujet suppose donc une réflexion approfondie, avec notamment comme échéance le prochain comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) prévu en février 2018.

Ensuite, je crois qu'il faut réfléchir à la cohérence d'ensemble de notre organisation en matière d'aide au développement. Nous avons d'un côté un opérateur, l'AFD, qui réalise à la fois l'élaboration, le financement et la mise en œuvre des projets. De l'autre, une politique d'aide au développement qui n'est plus explicitement représentée au Gouvernement. Cette situation est singulière en Europe. En outre, alors qu'on évoque sans cesse la nécessité d'une « Équipe France du développement », la coopération entre l'AFD et Expertise France reste insuffisante. Seule une petite partie des financements de l'agence d'Expertise provient en effet de l'AFD, qui est pourtant sur le papier un de ses financeurs « naturel ». Nos auditions vont se poursuivre sur l'ensemble de ces sujets, notamment sur la question du budget des opérations humanitaires dirigées par le Centre de crise et de soutien du Quai d'Orsay.

Voilà, mes chers collègues, les quelques éléments que je souhaitais vous soumettre, avant de passer la parole à Marie-Françoise Pérol-Dumont.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, co-rapporteur pour avis. – Je souhaiterais tout d'abord revenir sur la trajectoire financière de notre aide publique au développement pour les prochaines années.

Au cours de l'été, le Président de la République a annoncé une remontée à 0,55% du RNB au terme du quinquennat. Ceci nous replacerait dans la situation de 1995, année depuis laquelle notre APD a régulièrement régressé en part du RNB. Nous ne pouvons que saluer cette annonce.

Une telle progression suppose à la fois une hausse des crédits budgétaires et une augmentation des prêts de l'AFD.

S'agissant du premier point, le projet de loi de programmation des finances publiques en cours d'examen prévoit une croissance de plus de 16% des crédits de l'APD pour 2018-2020. Nous serons naturellement très attentifs à l'effectivité de cette hausse pour les budgets à venir. Surtout après les annulations de crédit de juillet dernier!

Et en tout état de cause, il faudra cependant jouer à plein sur l'effet de levier des crédits budgétaires pour atteindre l'objectif. D'une part, les crédits affectés aux dons engagés par l'AFD permettent en effet de mobiliser d'autres financements européens ou en provenance des fonds multilatéraux. D'autre part, les crédits de bonification permettent à l'agence d'augmenter ses prêts.

La question est de savoir si les moyens dont disposera l'AFD à partir de l'année prochaine selon le PLF 2018 sont suffisants pour initier cet effet de levier ?

Ces moyens sont certes en hausse. Les autorisations d'engagement pour les dons de l'AFD augmentent ainsi de 67 millions d'euros et les bonifications pour les prêts de 55 millions d'euros, tandis que la ressource à condition spéciale, les prêts du Trésor à l'AFD sur compte spécial, est abondée de 25 millions d'euros supplémentaires. Il s'agit de progressions significatives.

Toutefois, d'une part, ces hausses ne compensent pas l'annulation de crédits budgétaires effectuée en cours d'été. L'AFD a ainsi subi une coupe de 136 millions d'euros en AE et de 118 millions d'euros en CP !

D'autre part, la progression prévue en 2018 semble bel et bien insuffisante pour aller vers les 0,55% du RNB à l'horizon 2022 : objectif qui supposerait en effet une augmentation totale d'environ 1 milliard d'euros d'APD supplémentaire chaque année, avec une hypothèse de croissance du PIB de 1,7%.

Une fois ce constat fait, quelques remarques.

D'abord, seule la pérennisation de l'affectation de 270 millions d'euros en provenance de la TTF à l'AFD, pour renforcer ses dons, lui permettra d'accroître substantiellement son effort financier. C'est le sens de l'amendement adopté par les députés, qui va à l'encontre de l'affectation, par le projet de loi initial, de cette somme au Fonds de solidarité pour le développement (le FSD), celui-ci ayant vocation à financer l'aide multilatérale. Il me semble que cette réorientation de l'aide vers le bilatéral va dans le bon

sens. Pour autant, le regroupement d'associations de développement « Coordination Sud », que nous avons auditionné, préconise d'aller au-delà et d'affecter l'intégralité de la TTF à l'aide au développement pour réellement atteindre l'objectif fixé : ce serait certainement une des solutions à retenir pour augmenter de manière significative l'aide publique au développement à partir de 2019.

Deuxième remarque : comme l'a indiqué le directeur général de l'AFD, Rémi Rioux, lors de son audition, l'année 2018 peut être mise à profit par l'agence pour se mettre en ordre de bataille. En effet, au-delà de la vision purement financière, l'AFD est bien l'opérateur qui élabore les projets et en suit la mise en œuvre. C'est dire que pour ajouter plusieurs milliards d'euros d'engagements d'ici 2020 dont une grande partie en dons, il est nécessaire de réaliser au préalable un énorme travail de repérage, de préparation et d'élaboration de ces projets. Le relatif désengagement observé ces dernières années en matière d'éducation par exemple, que notre collègue Hélène Conway-Mouret avait à juste titre souligné l'année dernière, ou encore en matière d'agriculture, suppose une remontée en puissance et une appropriation des pratiques les plus novatrices.

Troisième remarque : il sera malgré tout sans doute nécessaire de revoir à la hausse la trajectoire financière de l'AFD pour atteindre cet objectif des 0,55% en prévoyant un apport aussi rapide que possible en nouvelles autorisations d'engagement.

Je souhaiterais également évoquer les activités de Proparco, la filiale de l'AFD qui se consacre au soutien du secteur privé dans les pays en voie de développement. Cette activité revêt à mon sens une importance essentielle dans la mesure où notre aide ne peut avoir un effet d'entraînement sur le développement économique que si elle dynamise directement les entreprises, en particulier les PME locales, mais également les petites entreprises françaises qui apportent sur place une expertise unique, notamment en matière d'énergies renouvelables.

En 2016, Proparco a autorisé 84 nouveaux concours pour un montant total de 1,3 milliard d'euros. En décembre 2016, cet organisme s'est fixé comme objectif de doubler ses engagements annuels par rapport à 2015, pour passer à 2 milliards d'euros, et de tripler ses impacts en faveur du développement durable d'ici 2020.

Notons que dans un rapport du 30 octobre dernier, l'ONG Oxfam salue l'engagement de l'AFD et de Proparco en Afrique subsaharienne dans le domaine de l'accès à l'énergie, mais regrette toutefois que les financements de ces organismes restent majoritairement orientés vers les grandes infrastructures centralisées, qui ne peuvent être mises en place que dans des pays possédant déjà une certaine richesse, et pas suffisamment vers les petites unités décentralisées qui constituent souvent la meilleure solution dans des pays très pauvres. C'est là un point sur lequel nous devons rester vigilants.

Il convient également de souligner un autre aspect positif de l'activité de Proparco : tout en étant bien dans ses priorités un organisme de développement au même titre que l'AFD, Proparco s'efforce davantage de favoriser l'investissement des entreprises françaises. Elle facilite pour ce faire les contacts entre entreprises françaises et entreprises locales et soutient les filiales locales d'entreprises françaises. Elle finance également des projets sur lesquels des fournisseurs français sont positionnés.

Enfin, j'évoquerai brièvement un autre enjeu actuel, le rapprochement de l'AFD avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ce rapprochement s'est en particulier traduit par la mise en place toute récente d'un véhicule d'investissement commun, doté de

600 millions d'euros, pour accompagner des projets d'infrastructures dans les pays en développement, et qui pourrait, par effet de levier, générer 8 milliards d'euros d'investissement. Il s'agit notamment, selon M. Rioux, de tenter de rattraper notre retard sur la Chine, qui s'est illustrée par la réalisation de nombreuses infrastructures lourdes en Afrique au cours des dernières années. Si nous ne pouvons qu'approuver cette orientation qui contribuera à rendre la France plus visible dans cette région du monde, il faut encore une fois souligner que la priorité reste de créer les conditions du développement dans les zones défavorisées par des projets d'une taille adaptée au contexte local. C'est là l'un des risques de la croissance rapide de l'AFD qui, tout en changeant d'échelle, doit conserver sa vocation initiale.

Il nous reviendra ainsi de nous assurer que l'agence continue à respecter cette équation complexe de notre politique de développement : tout à la fois œuvrer pour faire sortir des populations de la pauvreté, agir conformément aux intérêts de la France, notamment au Sahel où nos armées sont engagées, et enfin promouvoir un développement durable conformément à l'accord de Paris de 2015.

Chers collègues, au vu de ces remarques, et singulièrement celle relative aux doutes sur la capacité de respecter la trajectoire budgétaire annoncée pour la mandature, je vous proposerai à titre personnel, dans un positionnement complémentaire avec celui de mon co-rapporteur, de nous abstenir sur ce budget, en signe de notre vigilance pour les années à venir.

M. Christian Cambon, président. – En tant qu'ancien rapporteur de l'APD, je reste convaincu de la nécessité d'évaluer ces politiques de développement. Il faut s'assurer que l'argent que nous dépensons est bien utilisé. Il y a aussi la question de la lourdeur de certains processus, par exemple au niveau du Fonds européen de développement (FED), dont les délais de décaissement sont parfois trop longs. Or il est essentiel d'investir en Afrique car seul un tel investissement nous permettra de soulager à long terme nos forces armées dans cette région.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je partage le constat des rapporteurs sur le fait qu'il n'y a plus aujourd'hui de pilote dans l'avion : le développement mérite une impulsion politique. Nous avons plaidé avec notre ancien collègue Henri de Raincourt pour un ministère de plein exercice, et aujourd'hui il n'y a même plus de secrétaire d'Etat chargé de ce sujet. Dans les priorités sectorielles, il faut aussi insister sur la démographie ! Nous ne pouvons pas occulter cette question centrale, et notamment son impact sur l'éducation.

M. André Vallini. – Je regrette également qu'il n'y ait plus de secrétaire d'Etat chargé du développement. Il est vrai que le FED fonctionne lentement et pas toujours de manière satisfaisante. Nous essayons de réorienter notre politique davantage vers le bilatéral que vers le multilatéral : c'est plus rapide et plus efficace, même si le multilatéral reste important. Enfin, il y a effectivement un doute très fort sur la trajectoire vers les 0,55% annoncés par le Président de la République ; ce doute est notamment très fort chez les ONG ; celles-ci sont très déçues du contraste entre cet objectif et le budget pour 2018, qui ne permet pas d'en prendre le chemin. Je rappelle que 0,55% du RNB, ce n'est pas à la hauteur, le chiffre admis par la communauté internationale étant de 0,7%. Le Royaume-Uni a atteint cet objectif pour l'avoir inscrit dans la loi, à l'initiative des conservateurs et avec le soutien des travaillistes. La comparaison avec l'Allemagne n'est pas valable car celle-ci ne fait pas les mêmes efforts militaires que la France et le Royaume-Uni. Je partage donc la position de **Marie-Françoise Pérol-Dumont** qui préconise que nous nous abstensions sur ces crédits.

M. Richard Yung. – Je ne partage pas cette vision des choses. Il y a une responsabilité collective de la baisse de l'enveloppe de l'aide au développement. Mais il y a déjà eu de grands efforts à la fin du quinquennat précédent, avec notamment le renforcement des fonds propres de l'AFD ; quant aux 5,5%, ils sont bien une étape sur le chemin des 7%. Certes, nous sommes en retard par rapport aux Anglais et aux Allemands et nous devons rattraper ce retard. Concernant Proparco, elle ne s'intéresse qu'aux grands projets. En dessous de 500 millions, elle n'agit pas. Or nous avons besoin de soutien aux PME locales aussi bien que françaises.

M. Olivier Cadic. – On a souligné l'effort accompli par les Allemands et les Britanniques pour atteindre les 0,7% ; il faut rappeler qu'il y a aussi un effet en termes de commerce extérieur : j'ai ainsi pu mesurer les conséquences de l'absence de l'AFD dans les Balkans. Par ailleurs, comment peut-on encore justifier que l'AFD soutienne des projets en Chine ?

M. Robert del Picchia. – On m'a signalé que les demandes de soutien des PME françaises à Proparco étaient parfois rejetées pour ne pas laisser soupçonner du favoritisme... Concernant le FED, j'avais étudié la question et je m'étais aperçu que le contrôle de ce fonds était perfectible. Il faudrait peut-être nous pencher sur cette question.

M. Christian Cambon, président. – Les projets de développement du Royaume-Uni ne sont-ils pas parfois contrôlés par des entreprises privées ? Un tel contrôle a conduit à l'abandon de l'aide britannique à l'Inde, malgré les liens qui unissaient les deux pays.

M. Pascal Allizard. – Lors d'une audition, il nous a été signalé que le Premier ministre avait déjà envoyé des lettres de cadrage plurianuelles aux ministères, notamment à celui des armées, dont il résulte clairement que les trajectoires annoncées ne seront pas respectées. Ne faut-il pas que ceci se traduise dans nos réflexions et dans nos votes ?

M. Jean-Pierre Vial, co-rapporteur. – Tout ceci montre que nous ne pouvons pas en rester à ce rapport budgétaire. Il n'y a plus de direction politique de l'aide au développement. L'AFD fixe ses propres orientations. Par ailleurs, les petites entreprises échappent quelque peu au soutien public. D'un autre côté, nous sommes conduits à intervenir militairement dans certaines régions instables, ce qui est très coûteux. En Afrique, notre retrait en matière d'éducation est préoccupant alors que le tiers de la population mondiale sera africain dans moins d'un siècle. Il est donc indispensable que nous puissions davantage creuser ces questions.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, co-rapporteur. – Concernant les prêts à la Chine, il y a un intérêt en matière de développement durable, et il n'y a pas de coût pour l'Etat. Certes, 0,55% du RNB consacré à l'APD, c'est sans doute insuffisant. Mais nous partons de loin ! La question est de savoir si ces 0,55% sont tenables : le budget pour 2018 laisse planer le doute ! D'où ma proposition d'abstention. Concernant Proparco, il est vrai que les plus petites entreprises sont insuffisamment aidées, y compris les petites unités françaises. Concernant la démographie, il est exact que plus de 450 millions de jeunes arriveront sur le marché du travail dans les prochaines décennies en Afrique subsaharienne ! Concernant l'expertise, il convient sans doute de poursuivre la réforme avant, dans une phase ultérieure, de réfléchir à un rapprochement avec l'AFD. Je signale par ailleurs que celle-ci peut, depuis un an, travailler dans les Balkans, région dans laquelle elle a commencé de prospecter. Enfin, l'absence de secrétariat d'Etat est sans doute un mauvais signal : raison de plus pour manifester notre vigilance !

M. Christian Cambon, président. – Je rappelle que le bureau de la commission a décidé d'évaluer de manière plus approfondie la question de la poursuite de la réforme de l'expertise internationale et des relations entre l'AFD et Expertise France.

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement » (24 voix pour, 11 abstentions).

Projet de loi autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Gouvernement de l'État d'Israël, d'autre part – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Gilbert Bouchet, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, nous examinons ce matin l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et Israël.

Signé en juin 2013, cet accord s'inscrit dans le cadre de la politique européenne d'aviation civile visant notamment à créer un espace aérien commun avec les pays du voisinage.

À cet égard, quatre accords ont déjà été signés par l'Union européenne :

- deux au titre du partenariat oriental, avec la Géorgie en 2010 et la Moldavie en 2012 ;
- et deux au titre de la coopération euro-méditerranéenne, avec le Maroc en 2006 et la Jordanie en 2010.

S'inspirant très largement de ces précédents, cet accord met en place un cadre juridique unique, harmonisé sur la base du droit européen, pour la libre exploitation des services aériens entre les États membres de l'Union européenne et Israël. Il facilite ainsi les déplacements et favorise les échanges entre ces territoires.

Le trafic aérien y est d'ailleurs très important, puisqu'il s'est élevé à 10,2 millions de passagers l'an dernier, soit un accroissement de plus d'un tiers du trafic par rapport à 2013, année de signature de l'accord.

Le marché français a quant à lui atteint 1,1 million de passagers en 2016, soit une progression de 11 % sur trois ans. Ce marché se concentre essentiellement sur la ligne Paris-Tel-Aviv ; sur cette route, 430 000 passagers ont voyagé l'an dernier avec une compagnie française, à savoir *Air France* ou sa filiale *Transavia France*.

Cet accord se distingue toutefois des accords similaires précédemment conclus sur quelques points. En effet, sans préjudice de l'harmonisation souhaitée par l'Union européenne, des adaptations ont été accordées à l'État israélien pour tenir compte des spécificités de son marché aérien ainsi que de sa législation, et permettre ainsi la conclusion de l'accord.

Tout d'abord, la libéralisation des services aériens ne sera effective qu'à compter de 2018. Cela permettra aux compagnies israéliennes de s'adapter afin d'affronter une

concurrence nouvelle et accrue. Durant cette période transitoire, les limitations de fréquences hebdomadaires auxquelles sont assujettis les transporteurs aériens pour certaines lignes resteront en vigueur. Elles concernent les droits dits « de troisième et quatrième libertés », qui permettent d'embarquer et de débarquer des passagers sur le territoire de l'autre partie.

Dans le domaine de la sécurité – qui concerne toutes les actions de prévention des accidents –, l'accord permet à Israël de continuer d'appliquer les normes américaines, qui sont reconnues au moins équivalentes à celles mises en œuvre au sein de l'Union européenne.

Dans le domaine de la sûreté – qui fait référence à la prévention des actes de terrorisme et de malveillance –, il n'était pas envisageable de procéder à une harmonisation des normes compte tenu du niveau d'exigence très élevé de l'administration israélienne en la matière. À défaut d'harmonisation, les parties ont convenu de collaborer pour parvenir à la reconnaissance mutuelle de leurs normes, comme celles relatives à l'inspection filtrage des passagers et de leurs bagages à main.

Enfin, la directive européenne sur l'aménagement du temps de travail du personnel mobile dans l'aviation civile est rendue applicable à l'État d'Israël. Des écarts seront toutefois tolérés par rapport à cette directive, ce qui contribuera à équilibrer les conditions de concurrence entre les compagnies européennes et israéliennes.

De son côté, Israël a pris des engagements pour se conformer au cadre européen :

- d'une part, sur la gestion du trafic aérien, en signant notamment un accord avec *Eurocontrol* – organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne –, ce qui marque une étape importante dans la mise en œuvre du ciel unique européen ;
- et d'autre part, sur la protection de l'environnement, en signant, au même titre que l'Union européenne, un programme de compensation et de réduction des émissions de carbone.

Pour conclure, cet accord marque une nouvelle étape dans la création d'un espace aérien unique, élargi aux pays du voisinage européen. Après les accords conclus avec le Maroc et la Jordanie, il s'agirait du troisième accord euro-méditerranéen ratifié par la France, et du deuxième avec un pays du Proche Orient.

Il se substituera à l'accord bilatéral franco israélien de 1952, sauf pour les pays et territoires français d'outre-mer qui ne font pas partie de l'Union européenne – à savoir la Nouvelle-Calédonie et les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, à l'exception de Saint-Martin.

En conséquence, pour l'ensemble de ces raisons, je ne peux que recommander l'adoption de ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en premier.

L'État d'Israël a d'ores et déjà notifié au Secrétariat général du Conseil l'achèvement de sa procédure interne de ratification, de même que vingt États membres de l'Union.

Pour ce qui nous concerne, l'examen en séance publique est prévu demain, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité et sans modification, le rapport et le projet de loi précité.

Projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Gilbert-Luc Devinaz, rapporteur. – Nous examinons aujourd’hui le projet de loi autorisant l’approbation de la convention d’entraide judiciaire en matière pénale entre la France et l’Algérie, qui a pour objet de rationnaliser et de moderniser le cadre actuel de la coopération judiciaire pénale bilatérale. Celle-ci repose toujours sur un protocole judiciaire de 1962 relatif à l’entraide judiciaire en matière civile et en matière pénale.

À titre liminaire, il convient de rappeler que La France et l’Algérie entretiennent des relations politiques et institutionnelles denses, manifestées notamment par la signature, en 2012, de la déclaration d’Alger sur l’amitié et la coopération. Cette coopération s’appuie sur le Comité intergouvernemental de haut niveau (CIHN) et le Comité mixte économique franco-algérien (COMEFA), qui se réunissent annuellement et ont permis la conclusion d’une série d’accords de coopération. Les liens humains sont également toujours forts. Fin 2015, 40 000 Français étaient inscrits au registre des Français établis hors de France en Algérie, dont plus de 90% étaient des binationaux franco-algériens et fin 2016, 600 000 Algériens étaient titulaires d’un titre valide de séjour en France.

Voyons tout d’abord le contexte de la négociation de cette convention, demandée par l’Algérie en 2007, sur la base d’un projet rédigé par la France. La coopération judiciaire en matière pénale avec l’Algérie, c’est-à-dire l’aide à la collecte de preuves destinées à être utilisées dans des affaires pénales transnationales, est très intense et les flux échangés sont parmi les plus importants entretenus avec les pays du continent africain – les premiers s’agissant des demandes reçues par la France et les seconds après le Maroc s’agissant des demandes transmises par la France. Ces échanges connaissent deux difficultés récurrentes, à savoir le maintien de la peine de mort dans le code pénal algérien, même si un moratoire sur les exécutions est en vigueur depuis 1993, et le fait que l’Algérie ne reconnaît pas la binationalité, ce qui donne lieu à des refus d’exécution des demandes d’entraide de la part des autorités algériennes. Depuis 2010, 506 demandes d’entraide judiciaires ont été adressées par la France à l’Algérie, dont 136 sont toujours en cours. Le délai moyen d’exécution par l’Algérie – 12 mois environ – est relativement satisfaisant. Sur la même période, les autorités algériennes ont adressé à la France, 163 demandes d’entraide, dont 32 sont toujours en cours. Signe d’une coopération bilatérale étroite dans la lutte contre le terrorisme, les demandes visant des infractions terroristes représentent, de part et d’autre, le nombre élevé d’environ 10 %.

Passons maintenant au contenu de cette convention qui s’inspire largement des mécanismes de coopération existant au sein de l’Union européenne et dans le cadre du Conseil de l’Europe. Elle pose le principe standardisé de « *l’entraide pénale la plus large possible* » et interdit de refuser l’entraide au seul motif qu’elle se rapporte à une infraction fiscale ou en opposant le secret bancaire ou bien encore une compétence juridictionnelle concurrente, ce qui permettra de résoudre les difficultés liées à la double nationalité. Les motifs traditionnels de refus d’entraide sont conservés – infractions politiques, atteinte à la souveraineté, à la sécurité, l’ordre public et autres intérêts essentiels – et la France

pourra ainsi la refuser dans un dossier, qui pourrait aboutir à une condamnation à mort en Algérie, en invoquant une atteinte à sa souveraineté et à son ordre public. La partie algérienne a réclamé deux stipulations : l'obligation de rédaction de la demande d'entraide dans les deux langues, sauf urgence, et la mise en place d'un dispositif, inspiré du protocole additionnel de 2015 à la convention franco-marocaine d'entraide judiciaire en matière pénale, dans le cas de l'exercice d'une compétence extraterritoriale. En ce qui concerne ce second point, qui était chacun s'en souvient le point sensible de la convention franco-marocaine, si par exemple, une procédure est engagée auprès d'un juge français par une personne qui n'a pas la nationalité française pour des faits commis par un Algérien en Algérie, la partie algérienne, une fois informée par la partie française, recueillera auprès de la partie française ses observations en vue de l'ouverture éventuelle d'une procédure judiciaire en Algérie. La partie française sera ensuite informée des suites de la procédure algérienne et appréciera alors les suites à donner à sa propre procédure. Ces échanges d'informations permettront d'assurer une conduite efficace des procédures, au regard notamment du principe de territorialité des poursuites, sans préjudice des règles applicables en matière de compétence quasi-universelle.

Si l'inspiration est la même, la rédaction de ces dispositions est très différentes de celles, homologues, du protocole signé avec le Maroc, car elles affirment beaucoup plus clairement que le juge français garde, dans tous les cas, la pleine maîtrise de la procédure, puisque c'est lui qui décidera de sa clôture ou non. Enfin, la présente convention permet aussi d'obtenir de très amples informations en matière bancaire, de recourir à des interceptions de télécommunications, ainsi qu'à des livraisons surveillées pour lutter contre les opérations de blanchiment d'argent et les trafics de stupéfiants. De plus, tenant compte des progrès techniques réalisés depuis 1962, elle prévoit l'audition par vidéoconférence des témoins, des experts et des parties civiles.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi, d'autant que la présente convention n'entraînera aucune modification des dispositions législatives ou réglementaires actuellement en vigueur. De plus, comme les chiffres cités l'ont montré, ce sont les autorités judiciaires françaises qui en bénéficieront le plus puisqu'elles formulent trois fois plus de demandes d'entraide judiciaire que les autorités algériennes.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 9 novembre 2017, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris. Ce texte sera alors définitivement adopté, puisque l'Assemblée nationale l'a déjà adopté, le 2 août dernier, également après un examen en procédure simplifiée.

M. Christian Cambon, président. – Cette convention s'inscrit dans le droit fil du protocole sur la convention d'entraide judiciaire en matière pénale avec le Maroc que nous avons adopté en 2015, tout en offrant de solides fondements juridiques.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.

Nomination de rapporteurs

La commission nomme rapporteurs :

M. Claude Haut sur le projet de loi n° 382 (2016-2017) autorisant l'approbation de la convention sur le transfèrement des personnes condamnées entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Pérou ;

M. Raymond Vall sur le projet de loi n° 576 (2016-2017) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Sainte-Lucie et de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Sainte-Lucie ;

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont sur le projet de loi n° 614 (2016-2017) autorisant la ratification du traité d'extradition entre la République française et la République socialiste du Viet Nam et du traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la République française et la République socialiste du Viet Nam ;

M. Ronan Le Gleut sur le projet de loi n° 6 (2017-2018) autorisant la ratification du protocole sur les priviléges et immunités de la juridiction unifiée du brevet ;

MM. Robert del Picchia et André Vallini sur le contrat d'objectifs et de moyens 2017-2020 de Campus France, en application de l'article 6 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat.

Groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne –Groupe de suivi sur les négociations commerciales - Désignation des membres

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, nous devons procéder à plusieurs désignations.

Tout d'abord, au sein du Groupe de suivi sur le Brexit et la refondation de l'Union européenne : c'est une structure commune aux affaires étrangères et aux affaires européennes, qui fait un suivi des négociations de sortie qui vont s'étaler jusqu'en 2019, mais aussi - mais surtout ! - de la refondation de l'UE. Des rapports sont publiés en tant que de besoin, deux l'ont été en 2017. Ce groupe était le premier à dire qu'un échec des négociations était possible, et à réclamer, lors d'une conférence des 26 Ambassadeurs de l'Union européenne au Sénat, que la refondation de l'Union passe avant le Brexit dans nos priorités.

Ce groupe est constitué de 20 sénateurs, répartis à la proportionnelle des groupes politiques, et désignés au sein des deux commissions concernées, 10 membres chacune, ce qui donne pour notre commission :

- pour le groupe Les Républicains, MM. Pascal Allizard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Ronan Le Gleut, Ladislas Poniatowski et moi-même ;

- pour le groupe Socialiste et républicain, MM. Gilbert-Luc Devinaz et Jean-Marc Todeschini ;

- pour le groupe La République en Marche, M. Richard Yung ;
- pour le groupe Union centriste, M. Olivier Cadic ;
- pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen : M. Jean-Noël Guérini.

La commission des affaires européennes désignera demain ses 10 membres, parmi lesquels figureront deux autres membres de notre commission : Mme Gisèle Jourda et M. Thierry Foucaud.

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

Le groupe Brexit se réunira dès demain à 11h30 avec nos homologues de la commission « Brexit » de la Chambre des communes, salle A120.

Toutefois, les auditions les plus importantes ont lieu devant la commission dans son entier : notez tous l'audition de Michel Barnier le jeudi 16 novembre à 12h30 pour faire le point sur les négociations.

S'agissant des désignations au sein du groupe de suivi sur les négociations commerciales, nous formons un trio avec les commissions des affaires européennes et des affaires économiques, avec 5 membres chacun. Pour notre commission, sont désignés :

- pour le groupe Les Républicains, Jean-Paul Emorine,
- pour le groupe Socialiste et républicain, Rachel Mazuir,
- pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen, Raymond Vall,
- pour le groupe Les Indépendants - République et territoires, Jean-Louis Lagourgue,
- et pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, Thierry Foucaud.

Les autres groupes sont représentés dans les autres commissions.

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

Questions diverses

M. Christian Cambon. – J'ai proposé au Bureau de la commission, qui l'a accepté, de désigner un groupe de travail sur le service national universel, qui rendrait un rapport d'information d'ici le printemps, en vue de faire nos propres propositions au gouvernement. Je propose de confier la co-présidence de ce groupe à Jean-Marie Bockel pour la majorité (qui a déjà travaillé sur la garde nationale) et à Jean-Marc Todeschini pour l'opposition.

M. Ladislas Poniatowski. – Il ne faudrait pas qu'il n'y ait dans un groupe que des sénateurs en faveur de ce projet ...

M. Christian Cambon. – Naturellement ; la commission en a déjà largement dit ce qu'elle en pensait et mis en avant l'impérieuse nécessité de préserver les moyens des armées. D'ailleurs, je souhaite que chaque groupe qui le souhaitera puisse avoir un représentant dans le groupe de travail ; par ailleurs, je demande au groupe d'ouvrir ses auditions à tous les membres de la commission qui le souhaiteraient. Pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

Par ailleurs, en application de l'article 6 de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, la commission est saisie du contrat d'objectifs et de moyens 2017-2020 de Campus France, sur lequel elle doit s'exprimer dans un délai de six semaines, soit avant le 28 novembre prochain.

Je vous propose que Robert del Picchia et André Vallini nous présentent leur avis sur ce COM la semaine prochaine, à l'issue de la présentation de leur avis sur le programme 185. Le programme 185 comprend en effet les crédits de Campus France et ces deux présentations seront donc très complémentaires. Pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé. MM. Robert del Picchia et André Vallini sont donc désignés rapporteurs pour le projet d'avis de la commission sur le contrat d'objectifs et de moyens 2017-2020 de Campus France.

La réunion est close à 12 heures.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 8 novembre 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 – Examen du rapport

M. Alain Milon, président. – Nous examinons ce matin le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018. Commençons avec le rapporteur général, M. Jean-Marie Vanlerenberghe.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Après un déficit de l'ensemble des régimes obligatoires de base et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) de 7 milliards en 2016, puis de 4,9 milliards en 2017, le présent projet de loi de financement présente une prévision de déficit de 2,2 milliards en 2018, avec une perspective de retour à l'équilibre en 2019. Le solde tendanciel étant estimé par la commission des comptes à 8,6 milliards, on peut mesurer l'ampleur des mesures correctives apportées par ce texte.

Nous avons examiné les hypothèses macro-économiques qui sous-tendent ce texte et les perspectives pluriannuelles lors de l'examen du rapport pour avis de notre commission sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Je n'y reviens pas.

Je me bornerai à rappeler, pour l'année 2017, que le retour à l'équilibre annoncé n'a pas eu lieu, que la branche maladie est déficitaire de 4,1 milliards d'euros au lieu des 2,6 milliards d'euros annoncés et que malgré les déclarations rassurantes de l'ancien gouvernement, il est manifeste que les retraites ne sont pas à l'équilibre pour des décennies.

En 2018, les efforts se concentrent sur le solde de l'assurance maladie dont le déficit prévu par la commission des comptes est de 7,9 milliards. La branche bénéficie notamment de recettes nouvelles, tels que les droits tabac, la hausse du taux de cotisations et l'affectation de la taxe de solidarité additionnelle, et devra réaliser des économies par rapport à l'augmentation tendancielle de ses dépenses.

La branche AT-MP reste en excédent, ce qui permet une baisse de son taux de cotisation. La branche famille consolide son excédent, notamment par la maîtrise de ses dépenses. La branche vieillesse ne doit son léger excédent qu'au décalage de la revalorisation des pensions. Quant au FSV, il reste le mal aimé du PLFSS, avec un alourdissement de ses charges, une diminution de ses produits en 2018 et un déficit de 3,5 milliards.

L'amélioration des résultats ne doit pas faire oublier les déficits passés, qui représenteront 21,3 milliards pour l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) à la fin de l'année 2018.

Je concentrerai mon propos sur les trois principales mesures portées par la troisième partie de ce texte à l'article 7 qui prévoit l'augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG) et la suppression de cotisations salariales, à l'article 8 qui organise, pour

2019, la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en réduction de cotisations et à l'article 11 qui prévoit la suppression du régime social des indépendants (RSI) et la gestion de la protection sociale des travailleurs indépendants par le régime général de sécurité sociale. Ces trois articles mettent en œuvre des annonces faites au cours de sa campagne par le Président de la République.

L'article 7 procède à l'augmentation de la CSG de 1,7 point sur l'ensemble des revenus à l'exception des allocations chômage et des pensions de retraite et d'invalidité relevant de l'exonération et du taux réduit. Le produit de cette augmentation s'élève à 22,5 milliards. Cet article supprime la cotisation salariale maladie de 0,75 % pour un montant de 4,8 milliards et, en deux temps, en janvier et en octobre, la contribution salariale d'assurance chômage de 2,4 %, pour un montant de 9,4 milliards.

Pour les travailleurs indépendants, l'augmentation de la CSG est compensée par une réduction de la cotisation famille de 2,15 points pour tous à laquelle s'ajoute un renforcement de la dégressivité de cette cotisation en fonction des revenus. Le coût de la mesure est de 2,3 milliards.

Un mécanisme de compensation à l'assurance chômage est mis en place *via* l'Acoss qui se voit confier cette mission nouvelle et affecter un produit de TVA de 9,4 milliards. Si cette ressource devait être insuffisante, l'équilibrage de l'Acoss serait assuré par les branches du régime général. Ce mécanisme est inédit.

L'augmentation de la CSG n'apporte aucune recette supplémentaire à la sécurité sociale qui restitue à l'État la quasi-totalité de la fraction de TVA nette qui lui était affectée. Avec la rétrocession à l'État du prélèvement de solidarité affecté au FSV depuis 2016, la sécurité sociale restitue même davantage qu'elle ne perçoit.

L'étude d'impact associée à l'article 7 lui assigne plusieurs objectifs : baisse du coût du travail ; diversification des recettes de la sécurité sociale ; gains de pouvoir d'achat et redistribution – c'était le but annoncé.

La CSG s'appliquant sur l'ensemble des revenus, le Gouvernement s'est engagé dans des mesures de compensation diverses, parfois complexes – songeons à ce qui est proposé pour les retraités en établissement – mais forcément incomplètes. À ce jour, les modes de compensation pour des populations aussi diverses que les artistes-auteurs, les fonctionnaires ou encore les bénéficiaires de la prestation de compensation du handicap ne sont pas encore connus, malgré nos demandes réitérées. Nous aurons peut-être des réponses en séance publique.

M. Alain Milon, président. – Je l'espère.

M. Jean-Marie Vanlerenberghé, rapporteur général. – Il est en revanche une population pour laquelle la compensation est partielle, de façon totalement assumée par le Gouvernement : les retraités. Ce ne sont pas 3 milliards de dégrèvement sur la taxe d'habitation en 2018 répartis sur l'ensemble des ménages qui compenseront 4,5 milliards supplémentaires de prélèvements sur les retraités.

À titre personnel, l'idée d'une convergence des taux de CSG applicables à un même niveau de revenu entre actifs et retraités ne me choque pas : il n'existe pas d'exonération, de taux réduit ni de taux normal dérogatoire pour les actifs aux revenus

modestes et, depuis plusieurs années, le revenu moyen des retraités, qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes, est supérieur à celui des actifs.

L'article 7 laisse cependant subsister un différentiel de 0,9 point entre le taux applicable aux actifs et celui applicable aux retraités tandis qu'il augmente l'effet de seuil entre le taux réduit (3,8 %) et le taux normal des retraités (8,3 %). Il ne poursuit donc pas d'objectif de convergence mais se présente de façon un peu stigmatisante pour les retraités, mis seuls à contribution. Je vous proposerai donc la suppression de cette disposition, qui pourrait être compensée par le maintien de l'affectation à la branche maladie d'une partie de la fraction de TVA nette qu'elle restitue à l'État, qui représente 5,9 milliards et dont 1,6 milliard revient à la sécurité sociale pour prendre le relais de compensations non-pérennes et compenser des charges nouvelles. Le retour net de recettes à l'État est donc de 4,3 milliards.

L'article 8 procède à la transformation du CICE créé par la dernière loi de finances rectificative pour 2012 et du crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS) en réduction de cotisations sociales. La création du CICE a fait suite au rapport Gallois sur la compétitivité de l'économie française, avec l'objectif d'améliorer les marges des entreprises. Son taux initial de 4 % a été porté à 6 % puis à 7 % pour l'année 2017. Le projet de loi de finances en ramène le taux à 6 % en 2018 ; c'est sur cette base qu'il sera transformé en réduction de cotisations sociales en 2019.

Cette transformation s'opère par une réduction de 6 points du taux de cotisation maladie jusqu'à 2,5 Smic, sur le modèle de la réduction de cotisation famille jusqu'à 3,5 Smic mise en œuvre dans le cadre du pacte de responsabilité. Le coût de cette mesure serait de 21,6 milliards. Elle se traduit également par un approfondissement des allègements généraux de cotisations au voisinage du Smic qui concernerait les contributions patronales d'assurance chômage et les cotisations aux régimes de retraite complémentaire. Au niveau du Smic, les cotisations seraient donc résiduelles, voire nulles. Cet approfondissement des allègements généraux représente 3,3 milliards.

En 2019, les entreprises bénéficieront donc du versement du CICE dû au titre de 2018 et des réductions de cotisations, ce qui représente un effort significatif de 24,8 milliards. Pour les entités bénéficiaires du CITS, le gain est de 800 millions.

Je n'ai pas reçu de contestations à propos de cette mesure et le positionnement des allègements sur les bas salaires a donné lieu à peu de débats, alors que les effets sectoriels de ces choix ne sont pas négligeables : les allègements généraux sur les bas salaires bénéficient prioritairement à des entreprises de petite taille, dans des secteurs peu exposés à la concurrence internationale et faiblement à l'industrie.

Le ministre de l'économie, Bruno Le Maire, s'est exprimé sur la nécessité de réfléchir aux prélèvements sociaux sur les salaires plus élevés mais l'occasion offerte par la transformation du CICE ne se représentera probablement pas avec la même ampleur. Il n'a pas souhaité en dire plus.

J'en viens à l'article 11. Le RSI est un sujet que notre commission connaît bien et sur lequel elle a toujours porté, grâce au rapport présenté, à l'été 2014, au nom de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (Mecss) par nos collègues Jean-Noël Cardoux et Jean-Pierre Godefroy, un regard pragmatique, dépassionné et surtout actualisé – le RSI d'aujourd'hui n'est pas celui de 2010, ni même de 2014. Le plus fort

de la crise, dont ce régime continue à porter les stigmates, est derrière nous. Il est donc temps de passer à une nouvelle étape et le débat porte sur la forme qu'elle doit prendre.

Ce que propose le projet de loi est de tirer entièrement les conséquences du choix fait en 2008 de confier aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) le recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants en clarifiant la chaîne hiérarchique et de responsabilité. Il s'inscrit en cela dans le prolongement de la mesure que nous avons votée l'an dernier sur le responsable unique du recouvrement.

Le texte va cependant au-delà du seul recouvrement pour confier à la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) la gestion du risque maladie et à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) la gestion du risque vieillesse. Au 1^{er} janvier 2018, cette réforme sera transparente pour les travailleurs indépendants qui resteront gérés par les anciennes caisses du RSI, devenues caisses déléguées. Au 1^{er} janvier 2019, les nouveaux travailleurs indépendants relèveront directement du régime général et au 1^{er} janvier 2020, ce sera le cas pour l'ensemble des travailleurs indépendants.

Au-delà des questions institutionnelles et de gouvernance, ma préoccupation est celle du maintien et du développement de la qualité de service due aux assurés travailleurs indépendants. J'étais assez inquiet au démarrage des travaux, notamment sur le calendrier qui me paraissait risqué, mais ma position a évolué au fil des auditions.

Pour le recouvrement, la réforme est plutôt une clarification des responsabilités. Pour la maladie et la vieillesse, il faut rappeler que les branches du RSI sont intégrées financièrement avec le régime général depuis 2015. Depuis le 1^{er} juillet 2017 et la mise en place de la liquidation unique des régimes alignés (Lura), le régime général sait liquider une pension de travailleur indépendant. Quant aux prestations maladie en nature, les règles sont strictement identiques.

Tous les problèmes, notamment de systèmes d'information, ne seront pas réglés par la seule suppression du RSI. La création d'un groupement d'intérêt économique (GIE) chargé de maintenir les systèmes d'information du RSI le temps qu'il faudra pour leur substituer d'autres solutions informatiques me semble tirer les leçons de la mise en place de l'interlocuteur social unique (ISU).

Certaines modifications du droit ou améliorations de l'offre de services devraient faciliter la transition, comme la coupure du lien entre versements des cotisations et versements des indemnités journalières ou la faculté d'ajuster plus facilement ses acomptes. Une expérimentation est prévue pour tester la faisabilité de l'auto-liquidation. Il peut sembler injuste que le RSI n'ait pas obtenu ces avancées plus tôt mais elles vont indéniablement faciliter les choses.

La décision de supprimer le RSI est prise. Elle sera mise en œuvre, nous ne devons avoir aucun doute à ce sujet. Aucun des interlocuteurs que nous avons rencontrés en audition n'en doute, y compris et peut-être même surtout les syndicats, qui sont déjà dans l'après et voudraient que les choses aillent vite afin que les personnels sachent précisément quelles fonctions ils occuperont demain.

C'est pourquoi je vous propose d'accompagner cette évolution, dans un contexte où les entrepreneurs sont, le plus souvent, d'anciens ou de futurs salariés et de veiller à la

mise en place des garanties nécessaires au bon déroulement de la réforme sans exposer les travailleurs indépendants à de nouvelles zones de turbulences. J'ai identifié plusieurs points sur lesquels ces garanties me semblent devoir être renforcées et sur lesquels je vous proposerai des amendements. Pour le reste, il me semble que les acteurs du dossier sont attentifs à ne pas répéter les erreurs du passé et à prendre en compte l'aspect humain de cette réforme, dont les salariés du RSI sont un élément clé.

Telles sont les principales observations que je souhaitais faire sur les articles les plus importants de la troisième partie de ce projet de loi. Sous réserve des amendements qui vous seront présentés par vos rapporteurs, je vous propose d'adopter le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

Mme Catherine Deroche, rapporteure pour l'assurance maladie. – La branche maladie représente près de 200 milliards, soit plus de 50 % des dépenses du régime général depuis la mise en place de la protection universelle maladie en 2016. Elle supporte également une part désormais prépondérante du déficit des comptes sociaux. Si le solde de la branche s'est amélioré en 2016, il n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant-crise de 2008 : hors produit exceptionnel de CSG, le déficit de l'assurance maladie est de 5,5 milliards, soit un niveau proche de celui de 2015 ou de 2012. L'amélioration devrait se poursuivre en 2017, au prix, pour partie, de la mobilisation de recettes non pérennes : le déficit serait de 4,1 milliards, supérieur à la cible visée l'an passé par le précédent gouvernement ; l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) voté l'an dernier serait tenu, au moyen d'une régulation malheureusement habituelle sur les crédits des établissements de santé ou médico-sociaux.

En ce qui concerne l'assurance maladie, nous sommes tous les ans face à une équation complexe : comment contenir la dynamique de la dépense de santé dans un cadre soutenable pour nos finances publiques ? Le PLFSS s'inscrit dans une forme de continuité tout en montrant, il faut le souligner, des signaux positifs. Il laisse nombre d'acteurs du monde de la santé que j'ai pu auditionner assez interrogatifs, tant les attentes sont fortes.

Dans le contexte esquisonné, la trajectoire de retour à l'équilibre de l'assurance maladie dans laquelle s'inscrit le PLFSS est un objectif exigeant que nous ne pouvons que soutenir.

Pour 2018, l'Ondam progresse de 2,3 %, soit un taux facialement un peu plus élevé que celui voté les trois années précédentes. Le niveau d'économies attendu est aussi inédit, à près de 4,2 milliards, en raison d'un tendanciel de dépenses évalué à 4,5 %, contre 4,3 % en 2017. La dynamique des soins de ville portée par les récents accords conventionnels en explique une part importante : l'impact de la convention médicale de 2016 est évalué à 460 millions.

Ces données sont à prendre avec un certain recul. D'une part, le tendanciel des dépenses est peu étayé, nous le regrettons chaque année ; d'autre part, les économies attendues sont peu documentées et la notion même d'économies est discutable. Parmi les plus de 4 milliards d'efforts demandés à l'assurance maladie, nous trouvons des biais habituels de présentation : cela inclut par exemple pour 2018 le relèvement du forfait hospitalier, bienvenu pour les hôpitaux mais qui ne constitue en rien une économie structurelle. Déduction faite des mesures de périmètre, l'effort peut être réévalué à 3,4 milliards, contre 3 milliards à même périmètre l'an dernier, ce qui reste exigeant.

Les hypothèses de retour à l'équilibre, avec un déficit cible de 800 millions en 2018 – niveau jamais atteint depuis 1999 – et un excédent dès 2019, reposent sur des transferts de recettes et ne résultent pas seulement d'un effort structurel de maîtrise des dépenses. Néanmoins, dans la durée, un tel effort ne peut reposer exclusivement sur de simples ajustements. Chacun en convient. Or, si le PLFSS esquisse des évolutions qui vont dans le bon sens, il reporte encore des choix stratégiques qui seront inéluctables.

Sans engager des évolutions fortes, le PLFSS met l'accent, de façon positive, sur la prévention, l'innovation et la pertinence des soins. Ces avancées devront encore, sur certains sujets, se confronter à l'épreuve des faits. Après un examen constructif, je ne vous proposerai pas de bouleverser l'économie générale du texte dont le contenu a été peu modifié par l'Assemblée nationale. Je vous ferai toutefois des propositions pour en améliorer l'équilibre.

L'accent porté sur la prévention est un réel motif de satisfaction. L'article 34 étend l'obligation vaccinale pour les enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2018 de trois à onze vaccins, en y intégrant ceux qui sont aujourd'hui simplement recommandés. À l'heure où nous assistons à la résurgence d'épidémies en raison d'une couverture vaccinale trop faible, cette mesure me paraît nécessaire. Il faut rappeler que la vaccination constitue un atout majeur pour la protection de la santé au plan à la fois individuel et collectif. L'article 34 bis prévoit la prise en charge intégrale par l'assurance maladie d'une consultation de prévention du cancer du sein et du cancer du col de l'utérus pour les assurées de 25 ans. Cela permettra de sensibiliser les jeunes femmes au dépistage précoce.

L'innovation constitue, en affichage, un autre message fort.

L'article 35 crée un cadre général et large d'expérimentations, ayant vocation à englober des initiatives éparses et sans réel pilotage. L'objectif est double : faire émerger des organisations innovantes et inciter à un recours plus pertinent aux produits de santé. Sont notamment envisagés une prise en charge globale des patients pour une séquence de soins, avec un paiement forfaitisé englobant par exemple l'amont et l'aval d'une intervention chirurgicale, ou encore des modes de rémunération ou d'intéressement collectif.

Notre commission a maintes fois étayé le constat de départ, qui est que le fonctionnement en silos de notre système de soins, la prévalence d'une rémunération à l'acte ou à l'activité, n'incitent pas au décloisonnement des acteurs dans une logique de parcours de santé, essentielle pour prendre en charge les pathologies chroniques ou améliorer l'accès aux soins dans les territoires. Les verrous administratifs sont, nous le voyons sur le terrain, un frein aux initiatives dès qu'elles sortent des cadres classiques. Le directeur général de la Cnam, lors de son audition, nous a invités à faire le pari d'un cadre expérimental large. C'est en effet un pari, celui de la souplesse et de la réactivité, alors que des expérimentations votées il y a plusieurs années ne sont toujours pas opérationnelles ; celui aussi de la confiance aux acteurs de terrain.

Tout en soutenant cette opportunité de faire bouger des lignes, je vous proposerai, par plusieurs amendements, d'en assouplir le champ et d'en préciser les conditions de pilotage, notamment en y associant les acteurs locaux.

Sur le même thème de l'innovation, l'article 36 ouvre la voie, il faut le souhaiter, à un réel déploiement de la télémédecine que l'expérimentation ouverte par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 n'a pas favorisé. Les actes de téléconsultation et

de téléexpertise pourront être tarifés selon le droit commun ; les modalités seront arrêtées par les partenaires conventionnels. L'expérimentation se poursuivra sur le seul champ de la télésurveillance – on peut le regretter ; toutefois, ce sujet est moins mature et pose des questions complexes de financement de dispositifs médicaux innovants ; sans être encore opérationnelles, les expérimentations ont paradoxalement le plus progressé sur ce champ. Nous ne pouvons que soutenir une évolution demandée par notre commission dans plusieurs rapports, récemment celui de nos collègues Jean-Noël Cardoux et Yves Daudigny sur les zones sous-dotées. Je souhaite que dans le cadre du grand plan d'investissement, les professionnels de santé bénéficient d'un accompagnement au déploiement de la télémédecine, en termes d'équipement notamment.

L'article 37 s'inscrit dans le même objectif de promouvoir, ou en tous cas de ne pas entraver l'innovation, sur un plan cette fois plus procédural. Il propose une procédure accélérée d'inscription des actes à la nomenclature permettant, au terme d'un délai de onze mois et de manière transitoire, de contourner les commissions de hiérarchisation des actes et prestations (CHAP) au sein desquelles sont représentés les professionnels de santé. Il s'agit ainsi d'éviter les situations de blocage qui conduisent à ce que l'inscription de nouveaux actes à la nomenclature soit indéfiniment retardée. On nous a ainsi cité le cas de la photothérapie dynamique, dont l'inscription a pris sept ans. L'Assemblée nationale a supprimé ce dispositif au motif qu'il ne serait pas respectueux de la compétence des professionnels de santé. Pour ma part, je considère que les modalités proposées permettent de trouver une voie équilibrée entre l'association des professionnels et la garantie d'un accès rapide des patients aux actes nouveaux. Je vous proposerai cependant de prolonger le délai proposé pour la consultation des Chap en cas de difficultés particulières.

Sur la même thématique de l'innovation, si la question des autorisations temporaires d'utilisation (ATU) n'est pas présente dans le texte, elle a été largement évoquée lors des auditions que j'ai conduites. Du fait des règles de recevabilité financière des amendements, il ne nous est malheureusement pas possible de proposer certaines mesures fortement appelées par les professionnels médicaux, comme par exemple l'adaptation de la procédure d'ATU aux simples extensions d'indication. Je vous proposerai toutefois un autre amendement plus technique sur cette question.

Un autre volet du PLFSS traduit une plus forte promotion de la pertinence des soins dans un enjeu de maîtrise de la dépense.

L'article 39 institue un intérressement à la qualité des soins pour les établissements de santé. On peut cependant regretter en pratique que, dans certaines régions, les contrats d'amélioration de la qualité et de l'efficience des soins (Cajes) sur lesquels repose cette procédure créent plus de contraintes que de simplifications, en imposant parfois le suivi de plus de 150 indicateurs. Je vous ferai une proposition non pour revenir sur le principe de l'intérressement, mais pour permettre à la contractualisation de se dérouler dans des conditions plus sereines pour les établissements.

Le texte porte par ailleurs des mesures particulièrement ambitieuses s'agissant de la régulation du secteur des dispositifs médicaux, jusqu'ici très en-deçà de celle existant pour les médicaments. L'article 41 propose ainsi de renforcer considérablement la régulation économique portant à la fois sur les prix, les tarifs et les volumes des dispositifs médicaux, en parallèle d'importantes évolutions portant sur le régime de certification du secteur, portées par l'article 40. Ces dispositions me paraissent cependant trop ambitieuses au regard de la structuration actuelle de ce secteur économique, qui repose principalement sur des petites

entreprises réalisant de faibles gains marginaux, et dont les produits sont utilisés par les acteurs de l'aide à domicile. Je vous proposerai donc de les adapter en partie.

Dans le même objectif de régulation des dépenses, des évolutions portent sur les procédures de demande d'accord préalable (article 42), ou celle de mise sous objectif étendue à l'ensemble des professionnels de santé prescripteurs (article 43). Je proposerai d'entourer de garanties suffisantes les nouvelles justifications de recours à l'accord préalable prévues pour les prestations coûteuses.

L'article 47 propose enfin de reporter de sept mois l'application de la réforme de la prise en charge financière des transports inter-établissements, qui doit être confiée aux établissements eux-mêmes afin de les inciter à une gestion plus efficiente de ce poste de dépenses. Mes auditions m'ayant permis de constater que les conditions ne sont pas réunies pour une application sereine de cette réforme, je vous proposerai de la reporter une nouvelle fois afin de laisser toute sa place à la concertation.

Des mesures plus ponctuelles portent sur la facturation directe des établissements de santé (article 45), toujours en voie de généralisation depuis 2004, sur la suppression de la dégressivité tarifaire dans les établissements de santé (article 46), ou la réforme du financement des SSR (article 48) dont la période transitoire est prolongée pour des raisons techniques.

Sur un tout autre sujet, l'article 44 vise à reporter l'entrée en vigueur des dispositions du règlement arbitral dentaire relatives au plafonnement des soins prothétiques et à la revalorisation des soins conservateurs. Je vous rappelle que nous nous étions opposés, l'année dernière, à la mise en œuvre de ce règlement arbitral, dans la mesure où il portait sur un avenant à la convention, et non sur la convention elle-même : nous avions estimé que cela revenait à modifier les règles de la négociation conventionnelle en cours de partie.

Notre commission a régulièrement l'occasion de rappeler son attachement à la voie conventionnelle ; il apparaît toujours contre-productif de contourner, pour l'adoption d'une réforme, les professionnels qui seront ensuite chargés de sa mise en œuvre. La suite des événements ne nous a pas donné tort : du fait de l'opposition toujours extrêmement forte des professionnels, il est aujourd'hui impossible de faire appliquer immédiatement les mesures tarifaires les plus sensibles prévues par ce règlement. Il me semble cependant qu'il est malheureusement trop tard pour faire marche arrière, dans la mesure où plusieurs des dispositions du règlement arbitral sont d'ores et déjà en application, notamment celles portant sur la prise en charge des soins pour les publics fragiles. Nous devrons cependant rester très attentifs à ce que les engagements pris par la ministre soient tenus dans le cadre de la nouvelle négociation engagée.

Je terminerai en abordant une évolution adoptée à l'Assemblée nationale, qui ne vous a pas échappé car elle traduit les récentes annonces de la ministre de la santé sur le tiers payant (article 44 bis). L'amendement du Gouvernement supprime sa généralisation au 30 novembre 2017, qualifiée d'irréaliste par l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et à laquelle notre commission s'était opposée. Un rapport devra nous être présenté d'ici mars 2018 en vue de rendre le tiers payant intégral généralisable, dans des conditions techniques fiabilisées et après concertation. Je salue cette décision pragmatique. Nous resterons toutefois vigilants pour que le dispositif généralisable ne se transforme pas demain en obligation.

Sous réserve des amendements que je vous présenterai, je vous propose d'adopter ce projet de loi de financement en ce qui concerne la branche maladie.

M. Bernard Bonne, rapporteur pour le secteur médico-social. – Avant toute chose, permettez-moi de vous remercier, monsieur le président, de la confiance que vous m'avez accordée en me chargeant, alors que mon premier mandat sénatorial débute à peine, du rapport du secteur médico-social du PLFSS pour 2018. Ce secteur, que ne couvrent à proprement parler que les articles 50 et 50 bis du projet de loi, n'en représente pas moins des enjeux financiers et humains considérables, dont la portée semble en partie échapper aux décideurs publics et sur lesquels il me faut insister.

Si le secteur médico-social se fait en apparence discret, c'est qu'il n'est plus l'objet depuis bientôt deux ans de la réforme systémique dont il a pourtant grandement besoin. De PLFSS en PLFSS, c'est à des retouches successives et impressionnistes que le Gouvernement procède, nous livrant par morceaux la vision d'ensemble qu'il a du secteur et dont nous devinons les traits à grand-peine. La lisibilité de ces réformes en pâtit grandement, et les premières victimes en sont les familles dont un ou plusieurs membres sont pris en charge dans ces établissements ; les gestionnaires d'établissements, dont le rôle est pourtant déterminant dans la restructuration de l'offre ; ainsi que les conseils départementaux qui sont en première ligne de la prise en charge.

De cette absence d'appréhension d'ensemble, je voudrais vous exposer deux preuves principales, qui ont trait pour l'une au modèle financier de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), et pour l'autre à la réforme tarifaire des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad).

Les chiffres, sur le papier, montrent des montants en progression sensible : l'Ondam médico-social, qui désigne la part des crédits de l'assurance-maladie consacrés au financement des établissements médico-sociaux, est annoncé en hausse de 2 % en 2018, à 20,5 milliards, avec près de 515 millions de mesures nouvelles, ventilées en créations de places et en soutien financier aux mutations actuellement en œuvre dans le secteur. Ces chiffres ont le mérite d'afficher des ambitions plus modestes que celles, clairement irréalistes, qui vous avaient été exposées l'an dernier. Néanmoins, quel crédit accorder à ces prévisions, même modérées, quand celles de l'an dernier ont dû subir un rabotage de presque 240 millions ?

Plusieurs mouvements, vertueux, sont pourtant à l'œuvre : les dotations de l'Ondam médico-social sont moins sollicitées au titre de la consolidation de l'Ondam strictement sanitaire, et les réserves de la CNSA ont été moins ponctionnées que prévu. Ce sont là deux bonnes nouvelles ; mais, toute mesure d'économie ayant son revers, ce sont les créations de places, dont de nombreuses familles continuent à nous faire remonter les manques criants, qui en ont subi les conséquences. Le nombre de personnes handicapées contraintes de quitter le territoire national pour aller trouver en Belgique la prise en charge que l'offre médico-sociale française ne peut leur fournir n'a pas connu la décélération promise par le gouvernement précédent.

À ce problème structurel, le remède ne peut être que structurel. Le modèle financier du principal financeur du secteur médico-social, la CNSA, doit être intégralement repensé. Ses réserves connaissent cette année une nouvelle baisse de presque 220 millions, et atteignent, à moins de 500 millions, un niveau qui s'épuisera rapidement si l'on ne cesse pas définitivement d'y recourir pour financer des actions sans rapport avec leur objet, comme on

l'a trop vu par le passé. Je fais notamment référence au fonds d'appui destiné à épauler les départements dans le financement de leurs dépenses de RSA, abondé l'an dernier à hauteur de 50 millions.

Par ailleurs, est-il acceptable que les départements, qui participent aux côtés de la CNSA à la prise en charge des personnes âgées et des personnes handicapées, se trouvent dans l'impossibilité de consommer l'intégralité des crédits qui leur étaient attribués au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) 2 ou de la conférence des financeurs, alors que leurs besoins financiers sont pourtant majeurs ? Le secteur médico-social n'est pas seulement menacé par le tarissement progressif de ses sources financières ; il l'est aussi par des cloisonnements excessifs et archaïques qui freinent les dynamiques nécessaires et obèrent les rapprochements et expérimentations possibles à l'échelle régionale.

Outre l'urgence de la réforme systémique de son modèle financier, le présent PLFSS intervient dans un contexte de grand émoi pour les Ehpad, qui ont dû encaisser le choc d'une importante réforme tarifaire depuis la promulgation de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement. Si la revalorisation des crédits médicalisés s'est faite sans trop de heurts, la redéfinition de la dotation à l'autonomie par l'introduction d'un point groupe isoressources (GIR) départemental n'a pas manqué de soulever, de la part de nos Ehpad publics qui s'en sont estimés les grands perdants, de nombreuses protestations. À ce stade, chers collègues, je dois vous avouer que la lumière n'est toujours pas faite sur cette affaire, contrairement à ce qu'affirment conjointement le ministère et l'administration.

Il n'est pas question de remettre en cause le caractère nécessaire de la réforme tarifaire des Ehpad. Le secteur médico-social devra s'adapter à une évolution comparable à celle que le secteur sanitaire a vécue lors de l'introduction de la tarification à l'activité ; il n'est plus possible de faire reposer le financement d'une prise en charge que de plus en plus de nos concitoyens solliciteront sur la seule logique de la reconduction des dotations historiques. Néanmoins, l'introduction du point GIR départemental pose la question cruciale de l'égalité territoriale de la réponse des pouvoirs publics face à la perte de l'autonomie. Est-il acceptable qu'une personne, à même degré de dépendance, soit presque deux fois mieux couverte en Corse du Sud que dans les Alpes-Maritimes ? L'écart entre Corse du Sud et Haute-Corse varie aussi presque du simple au double. Même si la libre administration des collectivités territoriales est essentielle, de tels écarts sont peu compréhensibles. Nous ne faisons pas là qu'interroger les incidences paramétriques d'une réforme technique, nous nous confrontons à l'un des plus grands défis qui a déjà commencé à se poser à nous, celui de la place et de l'aide que notre société entend réservier aux personnes vieillissantes.

Un autre risque, de plus court terme, est soulevé par cette réforme tarifaire. Inversement à ce que prétendent les Ehpad publics, le ministère et la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) affirment que les perdants à la réforme ne représentent qu'un peu moins de 3 % des établissements et qu'ils ne manqueront pas de se voir compenser ce manque à gagner. Il semble pourtant que la méthodologie qui a conduit cette enquête présente quelques faiblesses, jetant ainsi le doute sur la réalité du nombre et du statut des Ehpad pénalisés par le nouveau forfait global dépendance. Nous devons par conséquent rester très vigilants : un Ehpad public dont les financements sont menacés n'aurait pas d'autre recours pour soutenir son budget que de réduire ses places habilitées à l'aide sociale. Si les effets collatéraux de cette réforme ne sont pas rigoureusement objectivés, nous exposons les résidents modestes de ces établissements à une augmentation intolérable de leur reste à charge.

Ainsi, les défis sont de taille. Nous devons veiller aux effets potentiellement néfastes de la réforme tarifaire des Ehpad, nous aurons à nous pencher dans les prochaines années sur la réforme tarifaire des établissements chargés de la prise en charge du handicap, lourde d'enjeux et nous devrons maintenir l'alerte sur le modèle du financement de la perte d'autonomie, dont la viabilité se trouve aujourd'hui menacée.

M. Gérard Dériot, rapporteur pour la branche accidents du travail-maladies professionnelles. – Depuis son retour à une trajectoire excédentaire en 2013, la branche AT-MP affiche une bonne santé financière que le PLFSS pour 2018 ne dément pas. Malgré de nouvelles dépenses mises à sa charge, les soldes prévisionnels s'élèvent à environ 1 milliard en 2017 et 500 millions en 2018. La dette – près de 2,5 milliards en 2012 – est aujourd'hui intégralement apurée, grâce à un ajustement régulier des taux de cotisation employeur. Ce résultat est en effet d'autant plus remarquable que le financement de la branche repose intégralement sur les entreprises et qu'elle est la seule dont la dette ne fait pas l'objet de reprises par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Il faut à cet égard souligner la qualité du dialogue social au sein de la branche, qui permet de garantir ses spécificités et sa bonne gestion.

Si des marges de progrès existent, c'est indéniable, pour mieux assurer la sécurité au travail de nos concitoyens, les résultats obtenus en la matière sont encourageants.

Avec une moyenne de 33,8 accidents pour 1 000 salariés, le nombre d'accidents du travail se stabilise à un niveau historiquement bas, dix fois moins élevé qu'il y a cinquante ans. Certains secteurs restent cependant plus touchés que d'autres : le secteur du bâtiment et des travaux publics, qui est l'un des plus sinistrés mais aussi celui où la fréquence des accidents du travail est en plus forte baisse. Je pense surtout au secteur de l'aide à domicile et de l'hébergement pour personnes âgées où le nombre d'accidents est à l'inverse en hausse, avec une moyenne de près de 95 accidents pour 1 000 salariés.

En ce qui concerne les maladies professionnelles, la rupture de tendance esquissée en 2012 se confirme : le nombre de maladies nouvellement reconnues a diminué en 2016 pour atteindre moins de 50 000. Les troubles musculo-squelettiques (TMS) sont encore en cause dans près de 9 cas sur 10 d'arrêts ou d'incapacité permanente mais leur nombre total diminue, de même que les maladies liées à l'amiante. En revanche, le nombre de pathologies cancéreuses reconnues, hors amiante, est en augmentation.

À côté de ces dépenses de prestations sociales, la branche AT-MP consacre une partie grandissante de ses ressources à des transferts à d'autres branches ou à des fonds. Ils représentent un cinquième du total des dépenses.

Il s'agit tout d'abord de la dotation au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva). Après avoir augmenté régulièrement, le nombre de demandes d'indemnisation adressées au fonds est en baisse depuis 2016. Cette inflexion semble se confirmer en 2017, avec une baisse de 5 % des dépenses d'indemnisation au troisième trimestre. Au regard de cette évolution, la dotation de la branche AT-MP au Fiva est ramenée de 400 à 250 millions en 2017 et 270 millions en 2018.

Si elle se confirmait, cette évolution pourrait indiquer le passage d'un cap, vingt ans après le début de l'interdiction de l'usage de l'amiante : compte tenu du délai de latence des maladies liées à l'amiante, qui peut aller jusqu'à quarante ans, les études épidémiologiques prévoyaient un pic des demandes en 2020. La tendance qui se dessine

pourrait indiquer que ce pic est désormais dépassé, avec une légère avance par rapport aux prévisions. Il faudra donc être particulièrement attentif à l'évolution d'activité au cours de l'année prochaine.

De façon générale, les associations que j'ai rencontrées se montrent satisfaites des efforts déployés par le fonds pour améliorer les conditions de traitement des demandes, comme de la concertation approfondie qui a précédé l'élaboration d'un nouveau formulaire pour les ayants droit. Des progrès pourraient néanmoins être réalisées dans le domaine des actions récursoires auprès des employeurs reconnus fautifs, à condition – selon le fonds – de pouvoir y dédier les équipes nécessaires.

S'agissant du Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (Fcaata), la réduction de ses dépenses se poursuit en raison de la baisse du nombre d'allocataires. Pour 2018, la contribution de la branche AT-MP au Fcaata est fixée à 613 millions. Ce montant lui permettrait de se maintenir à l'équilibre. La situation financière du fonds n'appelle donc pas de remarques particulières. Je vous proposerai en revanche un amendement visant à renforcer les droits des personnes ayant demandé l'inscription d'un établissement sur la liste des employeurs ouvrant droit à l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante. Il s'agit d'une mesure adoptée par le Sénat l'année dernière mais qui avait été supprimée par l'Assemblée nationale malgré l'avis contraire de nos collègues de la commission des affaires sociales. Nous y reviendrons tout à l'heure.

J'en viens au transfert à la branche maladie au titre de la sous-déclaration des AT-MP – vous savez que j'interroge souvent l'assurance maladie à ce sujet. Dans son rapport de mai dernier, la dernière commission chargée d'estimer le coût de cette sous-déclaration a conclu à une fourchette extrêmement large, comprise entre 815 millions et 1,530 milliard. Le PLFSS pour 2018 reconduit toutefois la dotation arrêtée depuis 2015, soit 1 milliard, contre 300 millions en 2002.

Nous l'avons déjà souligné plusieurs fois : au regard de la progression continue de ce versement, entièrement supportée par la part mutualisée du financement de la branche AT-MP, il est permis de s'interroger sur la réalité des efforts engagés pour lutter contre la sous-déclaration. De plus, le résultat de l'estimation est particulièrement tributaire de la méthode utilisée. À titre d'exemple, en ce qui concerne les syndromes liés à l'épaule, le nombre de cas retenus en 2017 est beaucoup plus élevé qu'en 2014 car la totalité des affections péri-articulaires liées à l'épaule est désormais intégrée alors que seul le syndrome de l'épaule enraidie avait été chiffré précédemment – pardon de ces précisions, mais il s'agissait d'un exemple frappant. Au cours de son audition, le représentant de la commission a lui-même reconnu que l'exercice d'évaluation instituait un mécanisme par nature inflationniste. Il a par ailleurs souligné les limites de cette évaluation, à commencer par l'impossibilité de savoir quel serait le taux de reconnaissance des pathologies prises en compte si l'ensemble d'entre elles étaient déclarées. Une autre difficulté est liée au fait que la commission reste encore mal équipée pour obtenir de vraies mesures, car elle dépend très essentiellement de la Cnam dont la capacité de production de données demeure, selon elle, insuffisante pour établir des bases de chiffrage solides. Le président de la Cnam, que j'avais interrogé, m'avait déclaré qu'il n'avait pas les moyens d'établir de telles statistiques, ce qui est tout de même curieux.

Enfin, en application d'une ordonnance prise sur le fondement de la loi Travail de septembre dernier, la branche AT-MP supporte depuis le 1^{er} octobre le montant des dépenses

supplémentaires engendrées par la réforme du compte pénibilité, jusqu'alors géré par la Cnav, pour un total de 186 millions d'euros en 2018.

Les quatre facteurs de risque dont l'évaluation était la plus complexe ne relèvent plus du compte ; ils font désormais l'objet d'un traitement distinct dans le cadre du dispositif de départ en retraite anticipée pour pénibilité issu de la réforme des retraites de 2010. Les salariés concernés pourront ainsi bénéficier d'un départ anticipé dès lors qu'une visite médicale, en fin de carrière, aura permis de démontrer qu'ils ont contracté une maladie professionnelle conduisant à un taux d'incapacité permanente d'au moins 10 %.

La montée en charge de ce dispositif fait encore l'objet de nombreuses imprécisions. Il semble que la direction des risques professionnels de la Cnam ait pris connaissance assez tardivement du transfert envisagé par le Gouvernement et l'évaluation de l'impact financier de la mesure demeure peu approfondie. Il est probable que la branche soit confrontée à une hausse importante des demandes de reconnaissance de maladies professionnelles. En outre, si la Cnav avait mis en place un dispositif d'ouverture et de gestion des droits, elle n'avait pas développé l'activité de prévention en entreprise, qui est tout de même primordiale. Tout l'enjeu sera d'y affecter les moyens nécessaires et d'éviter de rester dans une simple logique de réparation.

Je termine en indiquant que le PLFSS pour 2018 comporte deux mesures nouvelles en matière de risque professionnel. Il s'agit certes d'avancées auxquelles nous ne pouvons être que favorables, mais qui demeurent finalement assez timides au regard des marges de manœuvre financières existantes. L'article 31 prévoit que pour les maladies déclarées à compter du 1^{er} juillet 2018, le point de départ du versement des prestations ne soit plus la date du certificat médical établissant un lien possible entre la maladie et le travail mais la date de la première constatation médicale de la pathologie. L'article 32 bis prévoit quant à lui une amélioration des circuits de financement internes des caisses dans le domaine des recours contre tiers.

Au-delà de 2018, le PLFSS prévoit la poursuite de la croissance des excédents de la branche AT-MP qui atteindraient 1,7 milliard en 2021. L'audition de la directrice des risques professionnels de la Cnam a permis de confirmer que cette perspective justifiait l'engagement d'une décroissance des taux de cotisation et la mobilisation de moyens supplémentaires pour définir une politique active de prévention. Il me semble en effet légitime de tirer les conséquences, pour les employeurs, du retour à une situation financière solide. Il nous faudra cependant être vigilants à la montée en régime de la réforme du compte pénibilité et, plus largement, à l'avenir des dépenses mutualisées afin d'éviter qu'elles ne fragilisent les fondements assurantiels de cette branche auxquels notre commission a toujours été attachée.

En conclusion, je soulignerai que les moyens financiers accordés cette année devront être maintenus. Il faut reconnaître que ces moyens financiers sont établis en concertation, entre les organisations syndicales et patronales. Les résultats de cette concertation ne doivent pas être bouleversés.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Pour comprendre tout l'intérêt du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 en matière de retraite, un retour sur le discours tenu par le précédent gouvernement s'impose. En octobre 2016, la ministre Marisol Touraine affirmait que le « régime des retraites était excédentaire » et qu'il le serait « pour plusieurs décennies ».

Elle appuyait son raisonnement sur les perspectives pluriannuelles 2017-2020 contenues dans le PLFSS pour 2017, au terme desquelles la branche vieillesse, soit le régime de base et le fonds de solidarité vieillesse, devait revenir à l'équilibre en 2020, dégageant même un excédent de 400 millions.

Ce PLFSS pour 2018 confirme les réserves qu'exprimait, l'année dernière, mon prédécesseur au rapport de l'assurance vieillesse, Gérard Roche, que je veux saluer. En révélant le tour de passe-passe comptable opéré par le précédent gouvernement dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, il remet en effet les pendules à l'heure, s'agissant des perspectives de court-terme pour la branche vieillesse.

Reprisant sa trajectoire figurant dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, le solde de la branche vieillesse recommence à se dégrader en 2017 et devrait afficher un déficit de 2,1 milliards. Ce déficit, contrairement à ce qui figure dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, continuera à se creuser jusqu'en 2021 pour atteindre le montant de 4,7 milliards. On est loin du retour à l'équilibre promis l'année dernière pour 2020.

Que s'est-il passé ? La Cour des comptes nous l'a expliqué lors de la présentation de son rapport sur la sécurité sociale : le gouvernement précédent avait l'an dernier intégré dans le solde de la branche vieillesse des transferts financiers destinés aux autres branches de la sécurité sociale. Ce tour de passe-passe comptable de près de 3 milliards a donc fait apparaître sous un jour beaucoup plus favorable la situation financière de la branche vieillesse. La critique de la Cour des comptes, lors de la remise de son audit sur les finances publiques en juin dernier, quant à l'insincérité des textes financiers pour l'année 2017 trouve, avec la branche vieillesse, une illustration concrète.

S'agissant des perspectives à plus long terme, à l'horizon 2040, le Conseil d'orientation des retraites, le COR, a lui aussi remis les pendules à l'heure. Comme notre rapport l'explique en détail, celui-ci a mené cette année un nouvel exercice complet de projections, dont les déterminants n'avaient pas été modifiés depuis 2012. Les évolutions démographiques et le retard pris par l'économie française pour retrouver son sentier de croissance d'avant la crise ont pour conséquence de dégrader les perspectives financières du système de retraites dans son ensemble : régimes de base, régimes complémentaires et fonds de solidarité vieillesse. Sa conclusion est claire : quel que soit le scénario de productivité du travail et de chômage, l'équilibre financier du système des retraites ne sera pas assuré avant 2040, alors qu'il devait l'être à partir de 2024-2025 selon les dernières prévisions datant de 2016.

Remise des pendules à l'heure également cette année, s'agissant du coût de certains dispositifs, en particulier celui de la retraite anticipée pour carrière longue. Ce dernier, qui permet à toute personne ayant cotisé durant le nombre de trimestres requis pour l'obtention du taux plein de partir à la retraite avant 62 ans, a été élargi en 2012 à toute personne ayant cotisé au moins un trimestre avant l'âge de 20 ans. Notre commission dit depuis trois ans que ce dispositif, créé par la réforme Fillon de 2010, a été élargi de façon déraisonnable. Pour la première fois cette année, la commission des comptes de la sécurité sociale en a présenté le coût, tous régimes de base confondus : il s'élève pour l'année 2017, où il atteindra son pic, à 6,2 milliards avec 300 000 départs anticipés dans le seul régime général sur les 625 000 départs à la retraite enregistrés cette année. Entre 2015 et 2018, il générera une dépense tous régimes confondus de près de 23 milliards.

Alors que s'achève, en 2017, le recul de l'âge minimum légal à 62 ans, prévu dans la réforme de 2010, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques a communiqué cette année l'économie globale qui en résulte tous régimes confondus : 10 milliards depuis 2011. Au total, l'effet de cette réforme courageuse a vraisemblablement été près de deux fois compensé par le décret de 2012 sur la retraite anticipée.

Remise à l'heure des pendules enfin par le Comité de suivi des retraites. Pour la première fois depuis sa création, ce comité, réputé pour sa prudence, a formulé une recommandation au Gouvernement. Celui-ci devrait prendre « *les mesures nécessaires, afin de ramener le système de retraite sur une trajectoire d'équilibre* ». Le Gouvernement est tenu de répondre à cette recommandation, mais force est de constater qu'il n'a pas saisi l'occasion de ce PLFSS pour le faire. En matière de retraite, ce texte apparaît d'ailleurs comme un texte d'attente de la future réforme systémique promise par le Président de la République pendant sa campagne.

Il contient néanmoins certaines inflexions qu'il me paraît important de mettre à jour et qui ne sont pas sans inquiéter quant à la politique du nouveau gouvernement s'agissant des retraites.

Ma première source d'inquiétudes concerne le Fonds de solidarité vieillesse, dont notre commission suit avec attention les évolutions depuis le rapport de Gérard Roche et Catherine Génisson. Son déficit devrait atteindre 3,6 milliards en 2017, soit le même montant qu'en 2016, avant de s'engager en 2018 dans une première baisse qui pourrait le conduire à 800 millions en 2021. Le creusement du déficit de la branche vieillesse, dans le même temps, sera donc le fait des régimes de base et non plus du FSV, ce qui est un retournement de situation par rapport à ce que nous observons depuis 2012.

Cette inversion des courbes tient principalement à la décision prise l'année dernière – issue d'une proposition du rapport de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale du Sénat – de ne plus faire financer le minimum contributif par l'intermédiaire du fonds, mais directement par les régimes de base.

Deux décisions contenues dans ce PLFSS montrent toutefois que le nouveau gouvernement, comme son prédécesseur, semble s'accommoder du déficit du FSV.

La suppression, à l'article 18, de l'affectation au Fonds du prélèvement de solidarité sur les revenus du capital, entraîne une diminution de 2,6 milliards de ses recettes. Dans le même temps, la hausse des taux de CSG sur les revenus du capital entraîne une augmentation des recettes du FSV de 2,1 milliards. Les recettes du FSV connaissent cependant une baisse nette de 500 millions.

En ce qui concerne les dépenses, la revalorisation du minimum vieillesse de 803 aujourd'hui à 903 euros pour une personne seule en 2020 conduira à cette échéance à une augmentation de plus de 500 millions des charges du FSV. Or aucune recette ne lui a été affectée pour compenser cette hausse, qui est donc financée par une augmentation du déficit du Fonds. Je regrette que l'une des principales promesses de campagne du président de la République, portant sur l'augmentation du pouvoir d'achat des retraités les plus modestes, ne soit pas financée.

Avec ces deux dispositions, le Gouvernement s'inscrit donc dans la continuité de son prédécesseur, utilisant le FSV comme agent de trésorerie des régimes de base et non

comme outil de clarification des circuits de financement de la solidarité dans la branche vieillesse, ce qui est pourtant son objet. En attendant, la dette du Fonds, portée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), depuis qu'elle ne peut plus être reprise par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), se creuse : elle atteindra 11 milliards fin 2018 et plus de 15 milliards en 2021.

Ma seconde source d'inquiétude tient à la situation des personnes retraitées, dont je crains qu'elle ne se dégrade sous ce quinquennat. Je ne reviens pas sur la décision d'augmenter le taux de CSG sur les retraites sans compensation directe, contrairement à tous les autres contribuables. Celle-ci fait peser une charge supplémentaire de 4,5 milliards sur les retraités. L'article 29 du PLFSS propose également de reculer la date de revalorisation des pensions de base du 1^{er} octobre au 1^{er} janvier. Alors qu'elles n'avaient pas été revalorisées en 2016, et très faiblement au 1^{er} octobre dernier, les pensions vont donc connaître en 2018 une nouvelle année blanche, entraînant une diminution de 340 millions du volume de pensions servies par les régimes de base.

L'orientation prise dans ce PLFSS augure-t-elle des choix qui seront faits dans les prochains mois concernant la réforme systémique des retraites ? Pendant la campagne, le Président de la République avait considéré que les retraites ne constituaient plus un problème financier et que la réforme proposée ne visait pas à la couverture de besoins de financement. La révision des perspectives financières à court et moyen terme bouleverse la donne. Que vaudra, dans ce contexte, sa promesse de ne pas modifier l'âge minimum légal de départ à la retraite ? Aucune piste sérieuse d'ajustement n'a pour l'instant été esquissée. La nomination en septembre dernier de notre ancien collègue, Jean-Paul Delevoye, comme haut-commissaire chargé de la réforme des retraites va permettre d'engager désormais rapidement les travaux de concertation avec les partenaires sociaux. Nous le rencontrons d'ailleurs demain après-midi.

Je souhaite que le Sénat prenne toute sa place dans ce processus de réforme et que nous puissions étudier, dans le cadre de la Mecss, les voies de réussite d'une telle réforme systémique que notre commission appelle de ses vœux depuis plus de dix ans. L'année 2018 sera donc importante pour l'avenir de nos retraites. Je me félicite que le contexte de présentation de ce PLFSS pour 2018 permette de rétablir la réalité du défi financier qui est devant nous.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour la branche famille. – Cette année, et pour la première fois depuis dix ans, les comptes de la branche famille retrouvent l'équilibre et connaissent même un léger excédent de 300 millions en 2017.

Comme nous tous, je suis attachée à notre politique familiale, dont certains de nos voisins cherchent aujourd'hui à s'inspirer. Ce retour à l'équilibre est donc, *a priori*, un motif de satisfaction. Il résulte, d'une part, de l'amélioration de la conjoncture économique et de transferts de charges vers l'État et, d'autre part, des mesures d'économies mises en œuvre depuis 2012 et dont l'impact approcherait en 2017 1,5 milliard.

Ces efforts demandés aux familles ont principalement porté sur les plus aisées d'entre elles, les familles modestes bénéficiant de revalorisations ciblées dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté. Néanmoins, les classes moyennes n'ont pas été épargnées par les ajustements de prestations sous condition de ressources.

On constate ainsi une concentration de la politique familiale sur les familles les plus vulnérables, dans une logique de lutte contre la pauvreté, alors que la politique familiale

a historiquement été construite dans une logique de compensation des charges que représente l'éducation d'un enfant.

Cette évolution remet en cause l'universalité, qui est un principe fondateur de notre politique familiale. Elle semble davantage résulter d'une série de mesures d'économie que d'une orientation assumée. Alors que s'ouvre un nouveau quinquennat, un certain nombre de questions doivent donc être posées.

Doit-on renoncer à l'objectif de compensation des charges de famille et concentrer les aides sur les seules familles en risque de pauvreté ?

À niveau de revenu équivalent, une famille aisée avec enfants doit-elle être aidée davantage qu'un couple sans enfant ?

Enfin, si la politique familiale doit être réorientée vers la lutte contre la pauvreté, cette logique a-t-elle vocation à être étendue à d'autres domaines, comme l'assurance maladie par exemple ?

Ce questionnement autour de l'avenir de la politique familiale intervient dans un contexte de baisse inquiétante du nombre de naissances depuis plusieurs années.

Ce premier projet de loi de financement du quinquennat contient peu de mesures concernant la branche famille. Il tient compte d'un excédent qui dépasserait 1 milliard en 2018 et progresserait tendanciellement pour atteindre 5 milliards d'euros en 2021.

La majoration du montant de l'aide apportée aux familles monoparentales qui font garder leurs enfants par un assistant maternel ou un salarié à domicile, prévue à l'article 25, est une mesure consensuelle. Il s'agit en effet d'aider spécifiquement un public largement féminin et éloigné de l'emploi, davantage touché par la pauvreté et généralement exclu des aides destinées aux familles nombreuses. Il convient toutefois de ne pas exagérer la portée de cette mesure. En effet, près de la moitié des parents isolés qui perçoivent actuellement le complément de libre choix du mode de garde, ou CMG, ont déjà un reste à charge de 15 % et ne verront donc pas leur aide augmenter. Par ailleurs, les modes de garde financés par le CMG sont les plus coûteux et donc les moins accessibles pour les familles monoparentales modestes. Enfin, le coût des modes de garde n'est pas le seul facteur d'éloignement de l'emploi des mères seules. Au demeurant, le coût de cette mesure est limité à 10 millions l'année prochaine et à 40 millions en année pleine.

À l'inverse, la baisse des plafonds et montants de l'allocation de base et de la prime à la naissance, qui font partie de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) représente une économie qui atteindrait 500 millions par an au terme de sa montée en charge. Au vu de la situation excédentaire de la branche famille, une telle économie pose question, alors que les justifications avancées par le Gouvernement ne semblent pas pertinentes. Certes, les montants et les plafonds de l'allocation de base et du complément familial sont proches et leur alignement renforcerait la lisibilité du système du point de vue du gestionnaire, pour autant, le choix d'une harmonisation par le bas est particulièrement discutable et toucherait des familles modestes et issues des classes moyennes qui ont déjà eu à subir d'autres ajustements de la PAJE depuis 2012. Cette question se pose au vu de l'excédent de la branche. En outre, l'abaissement du plafond de la prime à la naissance n'est pas justifié. Il aurait pour conséquence collatérale d'abaisser les plafonds du CMG pour toutes les familles,

y compris les familles monoparentales, en contradiction avec l'objectif poursuivi par l'article 25.

Une réflexion d'ensemble sur l'architecture des aides aux familles est souhaitable ; elle est annoncée pour 2018. C'est dans ce cadre qu'il conviendra de s'interroger sur la mise en cohérence des différentes prestations et non en opérant des coups de rabot ponctuels.

Je vous proposerai donc de supprimer l'article 26, qui a d'ailleurs à lui seul motivé l'avis défavorable donné au projet de loi de financement de la sécurité sociale par le conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf).

La branche devrait enfin réaliser près de 500 millions d'économie en 2018, au titre, notamment, de la lutte contre la fraude et de la réduction de ses frais de gestion. Ces économies doivent découler de la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) dont la négociation n'a pas encore débuté et sont donc relativement incertaines. Le calendrier électoral et des contingences propres à la gouvernance de la Cnaf ont retardé le début de ces négociations, ce qui fait craindre que, comme en 2017, un certain nombre de projets soient décalés dans le temps. Nous pourrions même profiter de cet éventuel décalage pour mener le grand débat sur la famille et sur la nécessaire prospective en matière de soutien à l'éducation des enfants.

Je souhaiterais par ailleurs dire un mot du décalage du versement de la prime à la naissance au second mois suivant la naissance de l'enfant au lieu du septième mois de grossesse. Cette mesure, prise par voie réglementaire par le gouvernement précédent, a permis en 2015 une économie de trésorerie purement artificielle, mais crée des difficultés bien réelles pour les familles qui ont à engager des dépenses avant la naissance de leur enfant. Les avances et les prêts que consentent les caisses d'allocations familiales sont des pis-aller qui nécessitent une démarche supplémentaire pour les allocataires. Le rétablissement de la situation antérieure apparaît donc souhaitable, même s'il requiert une avance de trésorerie importante.

La nouvelle COG devra notamment traiter de la question des solutions d'accueil des jeunes enfants. Des objectifs ambitieux avaient été fixés pour la période 2013-2017 et ont débouché sur des résultats médiocres, voire inquiétants. En effet, moins d'un cinquième des 275 000 places envisagées auront été créées. Le nombre de jeunes enfants scolarisés connaît même un reflux, tout comme l'accueil par des assistants maternels. En outre, la progression de l'accueil collectif est tirée par les ouvertures de micro-crèches financées par le CMG, qui ne sont soumises à aucune régulation de la part de la Cnaf ou des collectivités territoriales et qui ne procèdent donc pas nécessairement d'une analyse des besoins locaux, ainsi que cela a été rappelé lors des auditions.

Au-delà des aides financières, il faut s'interroger sur l'évolution des formes d'action sociale et de soutien à la parentalité afin de répondre à l'évolution des besoins et des attentes des familles. En matière de politique familiale, les chantiers sont immenses et ce PLFSS est certainement trop précoce pour y faire face. Je forme donc le vœu que le débat national qui doit s'ouvrir en 2018 offre l'opportunité de s'interroger sur les objectifs et les moyens que nous souhaitons collectivement lui donner. Il importe de faire la part belle à la famille, qui est à mes yeux le socle fondamental sur lequel repose l'éducation de nos enfants.

M. Alain Milon, président. – Merci de ces rapports de grande qualité, nous passons maintenant aux questions.

M. Jean-Noël Cardoux. – S’agissant du stock de dette de l’Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) tout d’abord, je m’interroge sur la différence entre le chiffre présenté par le rapporteur, 21 milliards, et celui qu’a annoncé le directeur de l’agence, 17 milliards. Nous savons seulement que le plafond de découvert de l’Acoss est fixé à 31 milliards. Une augmentation de 0,25 de la contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS) pourrait gommer cette difficulté, mais pour cela, il faut une volonté politique, comme l’a souligné la Cour des comptes.

Je regrette le choix d’une augmentation de 1,7 % de la CSG plutôt que d’une augmentation sélective des taux intermédiaires de la TVA, préservant les produits de première nécessité, comme l’ont fait d’autres pays, notamment scandinaves, dont les taux sont échelonnés entre 23 et 25 %. Il aurait été plus intelligent de majorer les taux sur les produits d’importation ou sur les produits polluants. La CSG est un impôt subi, alors que les choix de consommation, en dehors des produits essentiels, sont libres. Enfin, l’impact sur les prix d’une telle mesure n’atteint que la moitié de l’augmentation du taux intermédiaire.

Gommer la dette sociale en augmentant la CRDS et renforcer un impôt volontaire, la TVA, pour remplacer la CSG, voilà qui aurait pu constituer de véritables réformes structurelles !

S’agissant de la fin du RSI, un cabinet d’experts-comptables a mené à ma demande une étude comparative des cotisations d’un travailleur indépendant selon qu’il relève du régime général ou du RSI. Il a obtenu les chiffres suivants : pour 24 000 euros de revenus, le passage au régime général représente 6 600 euros de cotisations en moins ; 11 600 euros en moins pour 48 000 euros de revenus et 28 540 euros en moins pour 96 000 euros de revenus.

Il est donc faux de prétendre que les cotisations ne changeront pas à prestations équivalentes si les travailleurs indépendants passent au régime général, comme l’a promis le Gouvernement. En revanche, si tel était le cas, quel serait le bénéfice de ce grand chambardement qu’est le passage d’un interlocuteur unique à trois différents, l’Urssaf, la Carsat (Caisse d’assurance retraite et de la santé au travail) et la Cpam (Caisse primaire d’assurance maladie) ? Cette réforme du RSI risque de décevoir ceux qui en attendent des miracles.

Je m’interroge toujours, de surcroît, sur la remise à niveau du fameux logiciel SNV2 qui, comme par hasard, deviendrait soudain performant !

Une réforme du RSI est indispensable, nous en avions défini les prémisses avec notre ancien collègue Godefroy, en particulier l’autoliquidation, mais nous allons trop vite. Inclure cette réforme dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale, c’est à la limite du cavalier législatif. Les participants au RSI sont résignés, mais le réveil sera douloureux.

Il serait donc sage de supprimer cet article dans le PLFSS, de lancer une concertation, car les syndicats sont dans l’expectative, et d’étudier de nouvelles propositions pour préparer un projet de loi spécifique.

M. Philippe Mouiller. – Je félicite les différents rapporteurs pour la qualité de leurs travaux.

Je salue la proposition que fera notre rapporteur général sur la CSG, concernant notamment les retraités. Je voudrais évoquer également la situation des personnes handicapées et des bénéficiaires de pensions d'invalidité, qui subissent également une hausse de la CSG sans compensation.

Concernant l'évolution du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), je m'interroge sur la situation des établissements non soumis à la TVA, lesquels ne pourront pas profiter d'un allègement des charges sociales. Cela pose un problème d'équité.

S'agissant du budget médico-social, j'ai bien entendu les inquiétudes exprimées sur le manque de réformes structurelles pour les personnes handicapées ou vieillissantes. Quel est l'avenir du fonds d'amorçage ? Vous avez évoqué la problématique des départs en Belgique, et l'initiative du Gouvernement l'année dernière à ce sujet, mais je n'ai pas connaissance d'évolutions tangibles. Je souhaite également vous entendre sur les évolutions relatives aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), que la mise en place des réponses accompagnées pour tous (Rapt) qui leur imposent des missions complémentaires, inquiète beaucoup.

Je partage enfin les inquiétudes exprimées par Mme Doineau quant à la politique familiale, qui manque de visibilité. Cela explique-t-il la baisse du taux de natalité ?

M. Yves Daudigny. – Je salue la qualité et la précision des rapports, mais je regrette le ton du rapport sur l'assurance vieillesse.

Le retour à l'équilibre ne s'est pas produit comme il avait été prévu, mais cela n'enlève rien aux efforts du gouvernement précédent pour en fixer la trajectoire. Concernant les comptes de l'assurance maladie, n'oublions pas que ce PLFSS porte deux annulations de recettes qui en détériorent le résultat pour 2017.

Mon groupe s'opposera à l'article 7. Les socialistes ne renient pas la CSG, mais s'opposent à son augmentation pour les retraités sans une compensation claire et complète.

Les membres de notre groupe portent des appréciations diverses sur le CICE, mais nous soutiendrons majoritairement l'article 8 qui le transforme en diminution de cotisations sociales. Il en va de même de la suppression du RSI, à l'article 11, qui était au programme de presque tous les candidats à la présidentielle.

Sur la santé, nous soutenons avec force les quatre mesures de prévention prévues, et nous saluons les articles 35 et 36, qui ouvrent respectivement vers une réorganisation du système de soins pour la médecine de ville et vers l'utilisation de la télémédecine comme outil moderne de consultation, de transmission et d'aide à la lutte contre les déserts médicaux, même si personne ne peut penser que la télémédecine remplacera le contact avec les médecins.

Je partage les inquiétudes exprimées au sujet de l'autorisation temporaire d'utilisation (ATU). Il faut mettre en liaison les décisions des projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 et pour 2018 avec celles qui concernent la clause de sauvegarde, appuyée sur les taux Lv et Lh. Nous devons nous assurer que les médicaments innovants sont mis rapidement à disposition des patients.

Enfin, nous nous opposerons à la remise en cause de la généralisation du tiers payant, qui nous semble relever de la justice sociale, et nous interrogerons la ministre sur le calendrier qu'elle choisira après avoir reçu un rapport en mars prochain.

M. Alain Milon, président. – Je me souviens être intervenu en 2012 pour mon groupe et avoir tenu les mêmes propos au sujet de la trajectoire. On arrive toujours après quelqu'un, qui aura fait de bonnes choses !

M. Jean-Marie Morisset. – La situation des Ehpad devient inquiétante dans tous les départements. Nos Ehpad connaissent des difficultés, et l'évolution du point Gir départemental emportera des conséquences non négligeables dans cinq ans pour chacun de vos départements. En outre, ceux-ci connaissent de plus en plus de difficultés concernant le tarif d'hébergement, ce qui cause des soucis supplémentaires aux directeurs d'Ehpad.

L'augmentation de la CSG ne sera pas compensée pour tout le monde, y compris pour les retraités en Ehpad. Le ministre M. Darmanin nous avait bien fait part de trois scénarios, mais ce n'était pas très clair ; il nous faudra plus d'explications.

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) avait initialement pour objectif le financement de l'Apas, mais ses fonds sont aujourd'hui ponctionnés pour toute autre chose. Il faudra faire encore un point sur ce sujet.

Madame Deroche, s'agissant du règlement arbitral avec les dentistes, la ministre a remis en cause le protocole imposé par Mme Touraine, en annonçant le report d'un an du déclenchement de la clause de sauvegarde, mais cela sera-t-il suffisant pour autre chose qu'un ajustement de circonstance ?

Enfin, en ce qui concerne les personnes handicapées, on évoque une augmentation de l'AAH (allocation adultes handicapés) mais celle-ci s'accompagnera d'une fusion du complément de ressources et de la majoration pour la vie autonome (MVA) et d'un alignement des règles de prise en compte des ressources du couple ; les associations de handicapés s'en inquiètent.

M. Michel Amiel. – Comme disait Alfred de Musset, « *je suis arrivé trop tard dans un monde trop vieux* » ! Il n'est pourtant pas trop tard et le monde n'est pas si vieux !

M. Alain Milon, président. – Nous sommes plutôt dans un monde de jeunes qui chassent les vieux !

M. Michel Amiel. – L'effort de retour à l'équilibre doit être salué.

S'agissant des moyens, je constate qu'il existe une ligne de partage entre ceux qui auraient préféré une augmentation de la TVA et ceux qui sont satisfaits par celle de la CSG. Nous soutenons le Gouvernement sur ce point, comme sur la transformation du CICE en diminution des charges, dont tout le monde peut apprécier les avantages.

Dans les années 1960, les dépenses de santé représentaient autour de 6 % du PIB, elles s'élèvent aujourd'hui à 12 % en France, et à 17 % aux États-Unis. C'est une évolution naturelle due au développement des technologies, des soins et de la pharmacologie, bref, au progrès médical.

M. Alain Milon, président. – Ainsi qu'au vieillissement de la population.

M. Michel Amiel. – C'est vrai également.

Mme Deroche déplorait l'absence d'économies structurelles, pourtant, l'OCDE estime que 30 % des actes médicaux sont inutiles. Les évolutions préconisées à ce sujet en matière de prise en charge relèvent bien du structurel ! Nous verrons si les mesures mises en place cette année porteront leur effet. Concernant l'ATU, je rejoins vos commentaires ; il s'agit en effet d'un domaine très confidentiel, mais important, car il concerne l'innovation en matière médicamenteuse. Celle-ci relève également de l'organisationnel, et rejoint donc le structurel.

Nous nous félicitons des mesures relatives au tabac, même si je suis personnellement favorable à fixer tout de suite le prix du paquet à 10 euros car c'est plus efficace sur la modification des comportements. Je comprends qu'il ne faut pas bousculer nos amis buralistes. S'agissant des vaccins, je ne vois pas quel argument on pourrait opposer aux dispositions de ce texte. Enfin, nous ne sommes pas dogmatiques quant au tiers payant généralisé. Je n'étais pas contre le principe, mais j'étais opposé à la manière dont il a été mis en place. Un nouveau calendrier est envisagé.

Sur le médico-social, ce n'est toujours pas le grand soir de la prise en charge de la dépendance, annoncé par Nicolas Sarkozy. Compte tenu de l'évolution démographique, il faudra bien un jour décider d'une politique cohérente et complète du vieillissement.

S'agissant de la question du point Gir départemental, beaucoup connaissent ici les inégalités territoriales considérables d'un département à l'autre, même si des mécanismes de péréquation complexes ont été mis en place.

Sur la famille, il est vrai que l'universalité est remise en cause, même si cela n'est pas dit officiellement. C'était déjà le cas, sous le gouvernement précédent. Nous devrons avoir un vrai débat sur ce sujet, en sortant de cette logique de variables d'ajustement financier, même si l'article 26 entraîne une économie de quelque 500 millions.

S'agissant de la branche accidents du travail et maladies professionnelles, monsieur Dériot, celle-ci nous offre l'occasion de rappeler la grande misère de la médecine du travail. Il y a des progrès, mais ce secteur mérite toute notre attention.

Enfin, la vieillesse sera le dénominateur commun des années à venir, même si les équations financières entre régime de base et FSV sont difficiles à trouver.

M. Alain Milon, président. – La réforme du RSI est incluse dans le PLFSS mais, à part les rapporteurs, qui a lu intégralement les 37 pages et les 404 alinéas concernés ? Cela devrait faire l'objet d'un projet de loi séparé.

Mme Michelle Meunier. – Bernard Bonne a bien posé les termes du PLFSS concernant le secteur médico-social. Il ne s'agit que de deux articles, mais ils concernent beaucoup de monde. Il n'a commis qu'un oubli : la suppression de l'opposabilité des conventions collectives du secteur suscite des inquiétudes, en raison du manque de concertation préalable. Il sera intéressant d'entendre la ministre à ce sujet.

S'agissant des personnes handicapées, il est trop tôt pour évaluer la politique de réponse accompagnée pour tous qui sera généralisée en janvier 2018. Les mesures concernant les enfants relèvent toutefois souvent du service d'éducation spéciale et de soins à domicile

(Sessad). La conciliation entre vie professionnelle et vie familiale des parents d'enfants handicapés reste donc en question.

Les personnes handicapées vieillissantes relèvent d'une problématique spécifique, différente de celle des personnes âgées handicapées. Leurs prises en charge sont différentes et impliquent des professionnels formés différemment.

S'agissant des personnes âgées, la réforme tarifaire interroge. Les acteurs privés à but non lucratif comme les acteurs publics sont très inquiets car cette mesure s'ajoute au mauvais coup de la suppression des emplois aidés, qui les a mis à mal.

Concernant la famille, les parlementaires devraient mettre à profit l'éventuel décalage de la COG de la Cnaf, évoqué par Mme Doineau, pour remettre à plat la question de l'universalité ou de l'accueil de la petite enfance, par exemple.

M. Daniel Chasseing. – Devons-nous choisir la CSG ou la TVA ? Il faut saluer l'effort de retour à l'équilibre de la sécurité sociale. L'augmentation de la CSG va permettre de supprimer les cotisations salariales pour les assurances maladie et chômage, c'est un plus pour les salariés et les indépendants. Quant à l'évolution du CICE, elle constitue une chance pour l'emploi.

S'agissant de la branche maladie, je suis favorable à l'abrogation du tiers payant. Celui-ci est déjà imposé pour les patients qui souffrent d'affections de longue durée, pour les bénéficiaires de la couverture maladie universelle et de l'aide médicale d'État. En outre, avec la télétransmission, le remboursement des soins intervient en une semaine. Le tiers payant pourrait donc être effectué sur demande des patients qui rencontrent des difficultés, cela ne représente presque rien.

Je suis d'accord avec Mme Deroche concernant la vaccination et la télémédecine.

Les transports secondaires entre les hôpitaux périphériques et les CHU posent problème et des efforts sont nécessaires concernant l'ambulatoire. Hôpitaux et cliniques trouvent que la cotation dans ce domaine est trop faible.

Dans la branche médico-sociale, l'augmentation de 2,6 % est importante. L'AAH augmente, le plan pour l'autisme est ciblé vers les jeunes, mais il faudrait aller plus loin pour les adultes dans les cinq ans qui viennent.

Les Ehpad sont confrontés aux difficultés des conseils départementaux, lesquels sont exsangues et peinent à accompagner la dotation de l'État pour créer des postes alors qu'ils soutiennent le budget dépendance à hauteur de 70 %.

Enfin, sur la branche famille, je suis d'accord avec Élisabeth Doineau sur la baisse de certaines prestations. Il faut faire évoluer divers points pour améliorer ce texte.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Il n'y a en effet pas d'unanimité sur la transformation du CICE en baisse des cotisations sociales. Le comité de suivi du CICE lui-même est très critique : cette mesure, qui devait créer un million d'emplois, n'en a finalement créé ou maintenu que 100 000 tout au plus.

Tous ceux qui ont travaillé sur la compétitivité dans l'industrie ou dans les secteurs exportateurs savent que le niveau de salaire n'y est pas déterminant. D'ailleurs,

beaucoup des bénéficiaires du CICE n'appartiennent pas aux branches les plus concernées par la concurrence mondiale.

Cet outil, ni calibré, ni conditionné, ni ciblé, est extrêmement coûteux et le comité de suivi doute de son impact sur la compétitivité, contrairement à ce que tout le monde répète. Il devrait, à mon sens, être remplacé par des aides ciblées sur les secteurs qui affrontent la compétition internationale. Sa généralisation a été un gaspillage d'argent public.

Sa transformation en allègement de cotisations empêche en outre de conditionner cette aide, contrairement à un crédit d'impôt. C'est une application de la thèse selon laquelle la baisse du coût du travail renforce la compétitivité, qui n'a pourtant jamais été vérifiée ! En Allemagne, par exemple, ce ne sont pas les réformes Schröder qui ont été déterminantes, mais plutôt l'investissement industriel et les choix d'orientation des filières.

Pour ces raisons, je ne voterai pas cet article.

J'aborderai maintenant un sujet plus complexe, le basculement du financement des cotisations vers la CSG, avec les conséquences qui en découlent pour les retraités. À l'origine, la CSG visait à élargir le champ des cotisants, notamment grâce aux revenus du capital. En réalité, la part de ces revenus est assez faible dans les recettes de la CSG et de plus, ils vont bénéficier en 2018 d'allègements considérables. Certes, les retraités doivent être solidaires des plus jeunes, mais il conviendrait aussi de réfléchir à une solidarité du capital envers le reste des cotisants.

Nous sommes devant une évolution majeure : que devient notre protection sociale issue du Conseil national de la Résistance (CNR) ? Soit on s'oriente vers une universalité de la santé, comme c'est le cas actuellement, et il n'est alors pas illégitime que le système de financement de la sécurité sociale soit adossé à un prélèvement d'impôts plutôt qu'à des cotisations. Le seul problème est que la CSG n'est pas un impôt progressif. C'est pourquoi nous pourrions imaginer la progressivité de la CSG, en toute constitutionnalité. En l'état, le système n'est pas juste.

Au demeurant, pour le chômage et la retraite, il convient de rester adosser à la cotisation des entreprises, l'un des fondamentaux du projet du CNR, à savoir la mutualisation des risques et l'assurance collective. En tuant ce principe, on transformera peu à peu l'aide aux chômeurs en une aide aux personnes, ce qui implique un changement de projet sociétal. Personnellement, je n'y suis pas favorable. Et si l'on conserve l'assurance collective mutualisée, comment faire pour éviter que les entreprises à forte main-d'œuvre soient très perturbées ? On pourrait instaurer une cotisation sur la valeur ajoutée créée dans l'entreprise, ce que d'aucuns appelleront taxer les robots. Néanmoins, cette contribution doit être juste, car nous devons moderniser nos outils de production.

S'agissant des retraites, le rapport de notre collègue est assez partial. N'ayant pas été une inconditionnelle de la politique du précédent gouvernement...

M. René-Paul Savary, rapporteur. – C'est le moins que l'on puisse dire !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – ... je garde un esprit critique. Mais quand vous nous dites que le régime des retraites va être en déficit jusqu'en 2040, vous omettez que le COR a évoqué un retour à l'équilibre en 2020. Et de vous expliquer que les prévisions de croissance seront, non pas de 1,9 %, mais de 1,7 %, alors qu'elles sont de 1,8 % dès cette

année. En définitive, les retraites sont très fortement indexées à l'ampleur de la croissance. Il est facile de jouer sur la peur, avec un objectif bien connu, l'allongement de la durée de cotisation et *in fine*, la réduction des retraites, avant de se plaindre qu'il manque de l'argent pour l'Apas, les Ehpad, etc. Je ne peux pas approuver une vision aussi caricaturale du déficit à venir des retraites.

Je terminerai sur la qualité des services publics. L'état de l'hôpital public en France n'est pas acceptable et va continuer à se dégrader avec ce budget. Des évolutions structurelles doivent être engagées, car la situation n'est pas tenable pour les personnels, notamment dans les Ehpad. Il faut trouver des moyens, des recettes et des modes de gestion qui soient de nature à restaurer la qualité de ce service public pour nos aînés et ceux qui les accompagnent.

Pour ces raisons, je ne voterai pas les articles correspondant aux dépenses de santé.

M. Alain Milon, président. – Madame Lienemann, vous avez signalé l'absence d'unanimité. Permettez-moi cette citation, dont la paternité pourrait revenir à Edgar Faure : « Lorsque trois Français se réunissent autour d'une table, il y a au moins deux partis politiques »...

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Ils sont de plus en plus nombreux, cela ne vous a pas échappé.

M. Michel Forissier. – Je voudrais féliciter non seulement les rapporteurs, mais aussi tous ceux qui ont participé à l'élaboration de ces documents de qualité, qui reflètent bien la situation actuelle des comptes publics.

Le contexte est très particulier, puisqu'il s'agit du premier projet de loi de financement du nouveau Gouvernement. L'exercice imaginé peut donner des espoirs à certains et des éléments de contestations à d'autres.

Globalement, se pose dans notre pays le problème majeur de la réforme de la fiscalité. De belles théories nous rassemblent tous, mais je suis personnellement très attaché à la philosophie de notre système de protection sociale, issu de périodes historiques marquantes. Cela ne signifie pas qu'il ne faille pas remettre en question certains éléments. Je pense au tiers payant qui suscite des réactions opposées de part et d'autre, parfois quelque peu dogmatiques.

Ce projet de loi peut difficilement résoudre tous les problèmes en une fois. J'attends avec impatience les comptes qui nous seront présentés dans un an, au moment du prochain budget. Nous y verrons plus clair sur leur évolution, dans un contexte où tout le monde émet des doutes sur la sincérité des comptes précédents. Je tiens à présent à vous alerter avec force sur le danger important que représentent les provisions à long terme, à l'horizon 2040. Compte tenu des incertitudes et des impondérables, il serait préférable de s'en tenir aujourd'hui à la décennie. Je ne suis pas Nostradamus. C'est de la prévision astronomique, et non de l'action politique ! Il faut raison garder ; or ce qui nous a été présenté n'est pas à la hauteur de nos espérances pour résoudre les grands problèmes de notre société, notamment la pauvreté. Comme l'a bien exposé Mme la rapporteure Elisabeth Doineau, on se sert de la politique familiale pour lutter contre ce phénomène, faute d'afficher les budgets nécessaires. La compensation provient des collectivités locales, qui courrent le risque d'une perte d'autonomie.

Mme Laurence Cohen. – Ce PLFSS risque d'avoir de graves répercussions sur notre système de protection sociale, car il va plus loin que les choix déjà négatifs opérés lors du précédent quinquennat. Alors que la ministre de la santé nous parle de nécessité, d'innovation, d'excellence, le Gouvernement reprend les mêmes vieilles recettes qui n'ont pas fait la preuve de leur efficacité.

Il faut évidemment faire attention à l'argent public, mais alors que des économies drastiques sont imposées par le PLFSS à notre système de santé, particulièrement à l'hôpital, la vigilance s'impose à nous sur les budgets que nous votons. Les conséquences sur nos territoires sont importantes, avec des fermetures de services et la dégradation des soins aux personnes. Nous en sommes tous témoins. Le Gouvernement est moins économique lorsqu'il dilapide 3,2 milliards d'euros en supprimant l'impôt sur les grandes fortunes. D'autres moyens existent pour trouver les financements justes et nécessaires aux besoins de santé.

La CSG est une mesure particulièrement injuste, car elle va impacter les salaires et les pensions. Les exonérations de cotisations sociales ont fait la preuve de leur inefficacité. Quant à la transformation du CICE, cela ne va pas améliorer les choses ! Les gouvernements successifs ne tirent jamais les conséquences des mesures qui sont prises. En effet, le CICE représente des milliards d'euros pour 100 000 emplois, sans aucune contrepartie demandée aux entreprises. J'attire votre attention sur ce point en vue d'orienter votre futur vote.

Quant aux mesures prétendument positives, si le complément de garde pour les familles monoparentales augmente, la Paje diminue pour tout le monde. Cette rupture de l'universalité des allocations familiales continue d'être assumée. Ajoutons à cela la suppression du RSI, du tiers payant généralisé et le passage de trois à onze vaccins obligatoires. Cette dernière mesure serait très efficace, alors que les laboratoires refusent de sortir les trois vaccins : ils coûtaient environ 20 euros en 2008 ; les onze vaccins sont facturés 300 euros en 2017. Si la mesure est obligatoire, elle doit être totalement gratuite et prise en charge par la sécurité sociale.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Vous avez tout à fait raison !

Mme Laurence Cohen. – Il faut aller au bout de cette logique !

Je souhaiterais aussi évoquer la fraude patronale, qui coûte la bagatelle de 20 milliards. Ce n'est pas moi qui le dis, c'est la Cour des comptes. Que fait-on ? Les inégalités salariales entre les femmes et les hommes coûtent aussi des milliards d'euros à l'économie, et plus particulièrement à la protection sociale. Quant à la suppression de la taxe sur les salaires à l'hôpital s'élève à 4 milliards. Les financements innovants existent, mais il manque la volonté politique pour les porter.

Pour toutes ces raisons, nous ne voterons pas ce PLFSS pour 2018. Ce n'est pas un scoop !

Mme Jocelyne Guidez. – Ma question porte sur les maisons d'accueil de jour Alzheimer. Dans un contexte de modernisation, il a pourtant été décidé de fermer la maison d'accueil qui était implantée dans ma commune, en vue de placer les personnes concernées dans une maison de retraite. Cela me semble regrettable. Quelle évolution peut-on attendre pour les patients atteints de la maladie d'Alzheimer ? Des constructions de maisons de jour sont-elles prévues pour eux ?

M. Jean-Louis Tourenne. – Quelle que soit l'indulgence que l'on nourrisse à l'égard de ce PLFSS, il porte en lui des difficultés susceptibles de pénaliser nombre de nos concitoyens et d'institutions.

La CSG va pénaliser un certain nombre de nos retraités, sans aucune compensation. De plus, la Paje va diminuer de 11 %, avec la diminution du plafond de ressources pour y être éligible de 30 000 euros à 26 000 euros annuels. Or cette mesure ne concernait pas des familles extrêmement aisées. Les patients subiront, eux, l'augmentation du forfait hospitalier à hauteur de 11 % également.

Pour les handicapés, le coefficient multiplicateur sera transformé : lorsque deux personnes handicapées au sein d'un ménage bénéficient de l'AAH, l'allocation est multipliée par deux aujourd'hui. Elle le sera par 1,9 demain, par 1,8 après-demain, etc. Cela démontre une volonté manifeste de diminuer les dotations aux personnes handicapées.

Nous avons déjà évoqué les départements, les bénéficiaires de l'Apa, et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). La part des ressources de CNSA affectée à l'Apa va passer de 70,5 % à 61,4 %. Or on sait que la seconde sert de variable d'ajustement dans les départements, contrairement à sa vocation, lorsque la partie médicalisée n'est pas suffisamment financée et que la participation familiale est insuffisante. De ce fait, la contribution des départements risque d'augmenter.

La logique retenue pour les prestations à domicile est surprenante. Ces prestations regroupent l'appareillage pour perfusion, l'assistance respiratoire, l'insulinothérapie, les dialyses, autant de soins qui peuvent être réalisés à domicile. Des associations et des entreprises se sont spécialisées dans ce domaine. Or, le PLFSS prévoit de plafonner les interventions, selon le volume qui aura été précédemment décidé. Au-delà, les prestations ne seront remboursées qu'en partie, ce qui implique l'arrêt de la prise en charge de certains patients par les associations, faute de moyens suffisants.

Je rappelle que la hausse de 1,7 point de la CSG rapportera 22,5 milliards, quand la baisse des cotisations s'établira à environ 13 milliards, soit une ressource supplémentaire qui sera reversée à l'État par la sécurité sociale. En réalité, il s'agit d'une augmentation des prélèvements obligatoires. Alors qu'on va demander aux collectivités de réaliser 13 milliards d'économies justement pour diminuer les prélèvements obligatoires, l'État lui-même ne se prive pas de les augmenter...

Je noterai dans ce PLFSS un certain nombre d'artifices et de bombes à retardement. Par exemple, la CSG sera payée au 1^{er} janvier, alors que les diminutions des cotisations sociales n'auront lieu qu'en partie à cette date, le reste, notamment la moitié de la cotisation chômage, n'étant dû qu'au 1^{er} novembre. Il en sera de même du minimum vieillesse, mesure dont on fait grand bruit, alors qu'il ne s'agira que de 30 euros par mois.

En conséquence, le pouvoir d'achat baissera la première partie de l'année. En outre, il faudra payer en année pleine en 2018 ; à cela s'ajouteront des augmentations concernant les obligations de l'État qui se répercuteront sur l'année 2019. À cette date, il faudra payer le CICE, mais aussi subir la baisse des charges sociales des entreprises.

Toutes ces données m'incitent à penser que le PLFSS pour 2018 n'est pas aussi sincère qu'on veut bien le dire et que ses conséquences risquent d'être extrêmement graves. C'est pourquoi il est difficile d'accepter une telle proposition.

Mme Corinne Féret. – Je souhaiterais évoquer la branche AT-MP. Alors que les accidents sont encore importants, mais en forte baisse, dans le secteur du BTP, le nombre de personnes touchées par des accidents du travail dans le secteur de l'aide à domicile et de l'hébergement pour personnes âgées est en nette augmentation. Il faudra être particulièrement vigilant dans les années à venir, car ces métiers occupés essentiellement par des femmes nécessitent en amont des actions de formation et d'accompagnement.

La réforme du compte pénibilité aura des conséquences dès l'an prochain, avec quatre facteurs de risques qui ont été supprimés. Comme indiqué dans le rapport, une montée en charge du dispositif est prévue sans que les moyens soient bien définis et anticipés. Force est de constater que nous sommes en l'espèce dans une logique non plus de prévention, mais de réparation, ce qui peut aller à l'encontre de l'accompagnement des salariés.

Mme Laurence Rossignol. – Je souhaite interroger M. le rapporteur Bernard Bonne car, selon lui, les départements se trouvent dans l'impossibilité de consommer l'intégralité des crédits qui leur ont été attribués au titre de l'Apa 2. Est-ce à dire qu'ils ne peuvent assurer le complément à ces crédits ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je répondrai en premier lieu à M. Cardoux qui a évoqué la dette de l'Acoss. Les chiffres peuvent effectivement varier selon l'année à laquelle on se réfère et selon le périmètre retenu. Nette des excédents, notamment de la branche AT-MP, qui n'est pas concernée par les transferts de dette, la dette logée à l'Acoss serait de 21,3 milliards d'euros en 2018. Sans prendre en compte ces excédents, si l'on devait considérer une dette à transférer à la Cades, elle serait de 22,9 milliards. Enfin, on peut aussi entendre cette dette avec celle du régime vieillesse des exploitants agricoles et du régime des mines, ce qui la porte à plus de 25 milliards d'euros à la fin 2018. Cela explique que les estimations oscillent entre 19 et 25 milliards selon le périmètre retenu. Le plafond autorisé pour le découvert de l'Acoss est de 38 milliards, ce qui ne correspond pas au montant des déficits cumulés mais au besoin maximum de trésorerie en cours d'année.

Le RSI est un point important. Je comprends vos réticences, monsieur Cardoux, qui étaient miennes au départ. Mais après les auditions, nombre de nos inquiétudes ont été levées. Cela n'empêche pas la vigilance : je suis notamment revenu sur ma position au sujet du calendrier qui me semblait trop ambitieux. Sur l'informatique, par exemple, l'intégration dans le projet pour le RSI a été échelonnée après 2020. De la même façon, des améliorations ont été apportées au système d'information. L'Acoss a également précisé que la moitié de ses moyens seraient consacrés aux travailleurs indépendants, ce qui n'est pas négligeable.

Certains d'entre vous se sont demandé si le PLFSS était le bon véhicule législatif pour porter cette réforme. À mon sens, la loi organique le permet. La suppression du RSI emporte des conséquences sur les transferts financiers entre les régimes. Quoi qu'il en soit, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, qui avait fusionné les deux régimes de retraite des artisans et des commerçants, n'a pas été censuré par le Conseil constitutionnel.

Il serait intéressant que vous nous fassiez part de vos données monsieur Cardoux sur l'évolution des cotisations, afin que nous en discutions ensemble.

Je proposerai un amendement sur le dispositif d'expérimentation de l'autoliquidation. Le Gouvernement doit s'engager dans ce domaine, notamment pour étudier les pistes de simplification du calcul de l'assiette des cotisations.

M. Mouiller peut être rassuré, les allègements de cotisations pour les établissements qui ne paient pas de TVA seront bien réels. Par rapport au dispositif du crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS), supprimé, qui représentait 600 millions d'euros, l'approfondissement des allègements généraux représente 1,4 milliard. Ces établissements seront gagnants.

Je remercie M. Daudigny de son propos, même si je n'en partage pas toutes les conclusions. Nous sommes dans un cadre contraint qui ne permet pas au Gouvernement de proposer en si peu de temps toutes les réformes structurelles auxquelles nous aspirons tous. Mais nous avons fait diverses propositions, notamment en ce qui concerne la pertinence des actes. L'OCDE s'était penchée sur la question, mais un rapport de 2012 de MM. Milon et Le Menn avait soulevé le premier les 28 % d'actes redondants. Nous avons publié cette année un rapport au nom de la commission, qui estime ce taux entre 20 % et 30 %. La ministre auditionnée récemment a abondé en ce sens. Si des excédents sont dégagés grâce aux dépenses inutiles, il faut les utiliser ailleurs, notamment en faveur de la dépendance, des personnes âgées ou de l'hôpital.

Pour ce qui est du CICE, qui a été inventé par le Gouvernement précédent, cet outil de restauration des marges des entreprises a également bénéficié à leurs salariés.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Tout cela est inexact !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cela montre les incidences des choix qui ont été opérés par la France depuis un certain nombre d'années. L'abandon de l'industrie ne date pas d'hier.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – C'est bien le problème !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Sur l'assurance chômage, les modifications proposées se traduisent effectivement par un changement de modèle. Si l'impôt se substitue aux contributions, il ne faudrait pas passer pour autant d'un système assurantiel à un filet de sécurité de lutte contre la pauvreté. Nous devons être vigilants à ce sujet.

Concernant la CSG, je considère pour ma part que c'est le revenu qui doit être pris en compte, et non le statut : les revenus des retraités sont aujourd'hui légèrement supérieurs à ceux des actifs. C'est une réalité.

Mme Laurence Rossignol. – Et si les revenus des riches sont supérieurs à ceux des pauvres, qu'en déduisez-vous ?

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Pour ce qui est du règlement arbitral M. Morisset en a évoqué un report trop rapide. Les discussions avec le Gouvernement s'éternisent, mais il va falloir que la ministre prenne devant la représentation nationale des engagements très clairs. Les dentistes soulèvent en effet la nécessaire adaptation des soins dentaires, leur remboursement, la prévention et l'usage de thérapies innovantes. Nous serons très vigilants en la matière.

Sur le tiers payant, en dépit des propos optimistes de Marisol Touraine, la mise en place du dispositif ne pouvant qu'alourdir la charge administrative des médecins. Pour notre part, nous sommes hostiles à un tiers payant obligatoire, à l'exception des publics fragiles comme cela a été prévu par l'assurance complémentaire ou la CMU-C.

Concernant les réformes structurelles, une ébauche a vu le jour avec la prévention, l'innovation et de nouveaux cadres d'expérimentation, notamment dans l'organisation des soins de ville. Il faudra se pencher sur la situation des hôpitaux qui sont soumis à des restrictions drastiques depuis des années. C'est un sujet que la Fédération hospitalière de France nous a déjà exposé.

Sur la prévention du tabagisme, le débat est éternel. Lors du premier Plan cancer sous la présidence de Jacques Chirac, une augmentation brutale du prix du tabac avait entraîné une forte baisse de la consommation. En l'espèce, l'action sur le prix nous semble suffisante, d'autant qu'elle correspond au rapport que Yves Daudigny et moi-même avions rédigé sur la fiscalité comportementale.

J'en viens aux vaccins. Nous estimons qu'une couverture vaccinale d'au moins 95 % pour tous les vaccins désormais obligatoires entraîne un surcoût pour l'assurance maladie de 8 millions en 2018, et 12 millions par an à partir de 2019. Néanmoins, ce coût reste modéré par rapport aux bénéfices escomptés ; c'est pourquoi nous soutenons totalement cette mesure. À ce propos, il convient de poursuivre la réflexion sur la recherche autour de la sécurité sanitaire des futurs vaccins et la vaccination contre le papillomavirus.

Nous sommes revenus sur les dispositifs médicaux pour répondre aux inquiétudes suscitées par les soins et l'aide à domicile. L'ambulatoire et les dialyses à domicile doivent être développés. Les autorisations temporaires d'utilisation (ATU) soulèvent aussi des difficultés. Nous proposerons un amendement en la matière, afin de pouvoir débattre de cette question en séance publique, et nous mènerons une réflexion spécifique dans le cadre du groupe d'études sur le cancer. L'Institut national du cancer (INCA) a également formulé des propositions à la ministre, qui a elle-même présidé l'Institut. L'objectif est de trouver d'en finir avec les procédures trop longues, néfastes aux patients et favorisant la fuite des laboratoires à l'étranger.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – M. Mouiller a évoqué les MDPH. Il faudra que les dotations de la CNSA prennent en compte la participation des départements pour les fonctionnaires détachés et non remplacés.

Le fonds d'amorçage pour les personnes handicapées qui partent en Belgique s'élève à 15 millions. Or, la totalité des dépenses correspondant à ces personnes représente près de 400 millions. Nous sommes donc loin de répondre au problème. Il faudra impliquer les départements et régions frontaliers.

M. Morisset a parlé des 3 % d'Ehpad qui, selon les services ministériels, verraient leurs dotations diminuer suite à la réforme de la tarification. Ce taux ne prend en compte que les établissements pour lesquels l'augmentation des crédits en faveur de la médicalisation ne compense pas la diminution de la dotation pour l'autonomie. Il s'agit d'un nombre d'établissements, sans considération du nombre de personnes accueillies. Nous estimons en réalité le nombre d'établissements en difficulté à 25 %.

Je suis tout à fait d'accord avec M. Amiel sur la disparité des Gir selon les départements. Nous pourrions faire des propositions, dans le cadre de l'Assemblée des départements de France, sur une harmonisation au moins régionale de ces groupes.

Mme Meunier est intervenue sur la fin de l'opposabilité des conventions collectives qui participe d'une responsabilité accrue des établissements, notamment par la libre affectation de l'excédent qui était jusqu'ici reconnue aux établissements accueillant des personnes âgées mais pas à tous ceux qui accueillent des personnes handicapées. L'amendement que nous souhaitions déposer pour y remédier a déjà été adopté à l'Assemblée nationale. La revalorisation de la masse salariale est, en tout état de cause, intégrée dans l'évolution annuelle des crédits.

S'agissant des personnes handicapées vieillissantes, une plus grande souplesse s'imposerait pour leur accueil dans les Ehpad.

La question des maisons d'accueil de jour ne dépend pas directement du PLFSS. Elle doit être résolue au niveau de chaque département, mais aucune directive ne prévoit la suppression de ces accueils de jour.

Sur la question de la non-consommation des crédits de l'Apa-2 affectés aux départements, soulevée par Mme Rossignol, l'utilisation de ces crédits n'était possible qu'une fois tous les plans d'aide réévalués. Une telle restriction a fortement pénalisé les départements, qui ont dû rendre les sommes à la CNSA. Je proposerai donc au travers d'un amendement la fongibilité entre l'Apa-1 et l'Apa-2 pour favoriser une certaine souplesse.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Je partage totalement l'avis de M. Amiel sur la médecine du travail, qui doit exister et être de qualité. Mais peu de médecins s'y consacrent, à l'instar de la médecine scolaire. Nous devrons être très incitatifs pour que des postes soient ouverts, et pourvus.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Le ton de mon rapport était peut-être un peu provocateur, afin que chacun ait conscience de la difficulté rencontrée. Néanmoins, contrairement à la position de Mme Lienemann, les propositions du COR ne peuvent être remises en question.

La productivité prévue à plus de 1 % doit être relativisée car elle était inférieure les années précédentes. D'autres critères ont un effet sur la dégradation des comptes, notamment en ce qui concerne les retraites. Par exemple, le solde migratoire est moins important qu'auparavant, et l'espérance de vie s'est allongée pour les hommes de plus 1,7 an. Je citerai aussi le critère de la masse salariale de la fonction publique.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Vous réduisez les postes !

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'indice étant gelé et le nombre de fonctionnaires en diminution, les cotisations seront plus faibles et le régime de plus en plus déficitaire.

Incontestablement et contrairement à l'échéance de 2020 annoncée l'an passé, le retour à l'équilibre ne pourra pas avoir lieu avant 2040. Nous devrons y travailler avec M. Delevoye pour avancer sur le dossier des retraites.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Je remercie l'ensemble de nos collègues qui sont intervenus sur la branche famille. Leurs appréciations ont été plutôt consensuelles et positives, même s'ils partagent des inquiétudes. Personnellement, j'ai beaucoup d'espoir car cette branche connaît son premier excédent depuis dix ans.

Ces réflexions participeront à la refondation de la politique familiale dont la réflexion débutera l'année prochaine. Comment établir le partage entre politique de solidarité et politique familiale ? Comment prendre en compte la situation des enfants handicapés ? Cela passe par des réponses en termes de formation et de rémunération. Qu'entend-on par universalité ? Les familles avec un enfant unique n'ont pas accès aux allocations familiales. Or, elles sont monoparentales à 59 % et souvent confrontées à de grandes difficultés résultant de la séparation des parents.

Nous devons chercher des réponses avec toutes les associations et institutions concernées. J'espère que le débat sera très ouvert pour que nous construisions une politique familiale en rapport avec la situation actuelle et qui marque la prospective de la famille de demain, quel que soit son modèle.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 3

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 31 précise l'assiette du prélèvement de 150 millions sur les recettes de taxe de solidarité additionnelle du fonds CMU-C en 2017. Il s'agit des recettes perçues au titre des contrats de complémentaire santé responsables.

M. Dominique Watrin. – Cet amendement concerne l'année 2017. N'ayant pas voté le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, nous voterons contre cet amendement.

L'amendement n° 31 est adopté.

Article 7

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 32 supprime l'augmentation de 1,7 point du taux de la CSG applicable aux pensions de retraite et d'invalidité.

M. Dominique Watrin. – Nous sommes opposés à la grande bascule du financement de la sécurité sociale par l'impôt et donc la CSG. Nous voterons en faveur de cet amendement de repli mais nous déposerons un amendement de suppression de l'article 7, plus conforme à nos convictions.

Mme Élisabeth Doineau. – Ne se réunissant que cet après-midi pour échanger sur cet article, les élus centristes ne prendront pas part au vote.

M. Michel Amiel. – Cet amendement altère la notion de solidarité intergénérationnelle : nous voterons contre.

M. Daniel Chasseing. – Je m'abstiens sur cet amendement.

L'amendement n° 32 est adopté.

Les amendements rédactionnels n°s 33, 34, 35, 36 et 38 sont adoptés.

Article 8

Les amendements rédactionnels n°s 37, 39, 40, 41, 42 et 43 sont adoptés.

Article 8 bis

Les amendements de coordination n°s 44, 45 et 46 sont adoptés.

Article 8 quater

Les amendements rédactionnels n°s 47 et 48 sont adoptés.

Article 9

Les amendements rédactionnels n°s 49, 50, 51, 52 et 53 sont adoptés.

Article 10

Les amendements rédactionnels n°s 54, 55 et 56 sont adoptés.

Article 11

L'amendement rédactionnel n° 57 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 58 acte la modification du nom de la Caisse nationale d'assurance vieillesse qui n'apparaît pas formellement dans le projet de loi.

L'amendement n° 58 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 59 inclut les caisses primaires d'assurance maladie dans le périmètre du schéma stratégique d'organisation du service rendu aux travailleurs indépendants.

L'amendement n° 59 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 60 précise la mission d'organisation des organismes du régime général en matière d'accueil et d'accompagnement dédiés prenant en compte les spécificités des travailleurs indépendants. Les pouvoirs publics se doivent de répondre à l'une des inquiétudes des travailleurs indépendants.

L'amendement n° 60 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 61 permet d'uniformiser l'usage du terme « travailleur indépendant » en le faisant figurer dans le titre du Livre 6 du code de la sécurité sociale.

L'amendement n° 61 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'action sanitaire et sociale est une spécificité très forte du régime social des indépendants. Elle trouve désormais son fondement législatif à l'article L. 612-5. L'amendement n° 62 fait le lien entre la compétence du conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants en matière d'action sanitaire et sociale et les dotations prévues à l'article L. 612-5 qui en sont le « bras armé ».

L'amendement n° 62 est adopté.

Les amendements rédactionnels n°s 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88 et 89 sont adoptés.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 90 renforce le pilotage politique de la réforme proposée. Il prévoit que le comité de surveillance sera placé directement auprès des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget. Le suivi de la réforme sera donc de leur responsabilité directe et ils doivent être en mesure, à l'invitation du président du comité de surveillance qu'ils nomment, de trancher directement les éventuels désaccords entre les caisses nationales du régime général pendant la période de transition.

Il faut à tout prix éviter les erreurs du passé : les faiblesses du pilotage se sont manifestées par la suppression du RSI.

M. Dominique Watrin. – Cette réforme ne réglera pas les problèmes des travailleurs indépendants et elle soulève beaucoup d'inquiétudes, comme en témoignent les auditions auxquelles nous avons procédé. Nous nous abstenons sur cet amendement et nous nous expliquerons en séance.

L'amendement n° 90 est adopté.

Les amendements rédactionnels n°s 91, 92, 93 et 94 sont adoptés.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 95 sécurise la procédure de négociation des accords d'accompagnement entre l'Ucanss et les organisations syndicales des personnels du RSI, en précisant que l'une des organisations syndicales, représentée au conseil de discipline de l'entreprise mais non considérée comme représentative, peut assister aux négociations de ces accords en raison de son audience parmi les agents de directions et les agents comptables du RSI.

L'amendement n° 95 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 96 déplace, dans le VIII du présent article relatif à l'expérimentation sur l'auto-liquidation, une disposition introduite à l'Assemblée nationale qui concerne les modalités de prélèvement des cotisations sociales. Ce déplacement permet d'avoir une vision consolidée des initiatives qui seront prises entre 2018 et 2019 en matière de simplification du prélèvement des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants.

La disposition déplacée concerne la suspension, pour les revenus 2018 et 2019 uniquement, de la sanction prévue dans le cadre de la procédure de recouvrement des cotisations sur la base d'une déclaration du travailleur indépendant lorsqu'il existe un écart de plus 30 % entre le revenu déclaré et le revenu réellement perçu.

C'est une mesure de souplesse durant la période de transition.

M. Dominique Watrin. – Abstention.

L'amendement n° 96 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 97 complète l'expérimentation de l'auto-liquidation des cotisations et contributions sociales prévue en 2018 et 2019. Il demande à l'Acoss de profiter de cette expérimentation pour formuler des pistes d'amélioration concrètes en matière de recouvrement des cotisations.

Par ailleurs, il invite le Gouvernement à prendre position sur les pistes de simplification du calcul de l'assiette des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants dans le cadre du rapport d'évaluation qu'il remettra au Parlement.

Des rapports récents de l'IGF et de l'Igas et du Haut conseil du financement de la protection sociale ont formulé des propositions intéressantes. Il est temps d'examiner leur caractère opérationnel. Une solution originale est également portée, dans le cadre du secrétariat général à la modernisation de l'action publique, par une startup d'État appelée « Prélèvement à la source des travailleurs indépendants ». Le Gouvernement doit dire si cette solution est envisageable et en expliciter les conséquences sur le calcul de l'assiette des cotisations.

La suppression du RSI doit s'accompagner d'une simplification de l'assiette des cotisations mais aussi des modalités de leur recouvrement. Sinon les inquiétudes de M. Cardoux seraient justifiées.

L'amendement n° 97 est adopté.

Article 13 bis

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Dans un objectif de santé publique, l'article 13 bis modifie la contribution sur les boissons sucrées afin de la rendre moins incitative : il définit un barème progressif en fonction de la quantité de sucres ajoutés par hectolitre. Par cohérence, il abaisse le niveau de taxation des boissons contenant des édulcorants de synthèse au niveau du tarif de la première tranche de la taxe sur les boissons sucrées. Lorsque les boissons contiennent à la fois du sucre et des édulcorants, le dispositif proposé prévoit en outre le cumul des deux taxes, l'objectif étant de limiter les effets de substitution des édulcorants de synthèse aux sucres ajoutés.

Afin de compléter cet article qui vise à encourager les consommateurs à se tourner davantage vers les boissons non sucrées, l'amendement n° 68 supprime le droit spécifique applicable aux eaux de boissons dont le montant est de 0,54 euro par hectolitre.

M. Yves Daudigny. – Nous sommes favorable à cet amendement. J'ai rencontré les représentants du groupe Orangina qui sont favorable à la modification du barème prévu par cet article. Ce groupe diminue régulièrement la teneur en sucre de ses boissons sans le remplacer par des édulcorants. Contrairement à ce qui avait été dit lors de l'instauration de cette nouvelle taxe, le rendement n'est pas constant mais représente une augmentation de 70 % de la taxe perçue. Cet amendement répond-il à ce problème ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les douanes évaluent de 100 à 200 millions les recettes supplémentaires générées par la modification du barème de la taxe sur les boissons sucrées.

M. Guillaume Arnell. – Outre-mer, la teneur en sucre des boissons est plus élevée qu'en métropole. Savez-vous comment cette taxe va y être appliquée ? En outre, le décret d'application a tardé à être publié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Nous répondrons à ces questions en séance.

M. René-Paul Savary. – Je dénonce ce type de mesures fiscales menées au nom de la santé publique, d'autant que les calculs sont d'une complexité extraordinaire. Une véritable politique sanitaire mériterait d'être menée en la matière. Je ne voterai pas cet amendement.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je précise que mon amendement vise la taxe sur l'eau et propose de la supprimer. La modification du barème de la taxe sur les boissons sucrées a été introduite par l'Assemblée nationale. Elle vise un objectif de santé publique comme pour le tabac.

L'amendement n° 98 est adopté.

Article 14

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 150 vise à exclure le chiffre d'affaires réalisé au titre des médicaments biosimilaires de l'assiette prise en compte pour la détermination de la contribution due au titre de la clause de sauvegarde. Il s'agit ainsi d'étendre aux biosimilaires l'exclusion existant déjà pour les médicaments génériques, afin de ne pas pénaliser la diffusion de ces produits par une taxation désincitative.

M. Alain Milon, président. – C'est un bon amendement.

M. Yves Daudigny. – Nous sommes très favorables à cet amendement.

L'amendement n° 150 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 151 aménage le mécanisme de la clause de sauvegarde afin de rendre comparables les assiettes prises en compte d'une année sur l'autre pour le calcul de la contribution due en application du taux Lv ou Lh, à savoir les médicaments délivrés en ville et ceux délivrés à l'hôpital.

Le calcul de la contribution a été contesté par les syndicats représentant les laboratoires car il ne tient pas compte de leurs efforts.

L'an dernier, nous avions déposé cet amendement qui a été repoussé par la ministre car il entraîne une perte de recettes pour l'État.

M. Alain Milon, président. – Avant l'année dernière, il n'y avait qu'un seul taux L. Pour avoir des recettes supplémentaires, le Gouvernement a instauré deux taux en

2017 en taxant plus les médicaments vendus en ville. Pourquoi ne pas en revenir à un taux unique ?

M. Michel Amiel. – Quelles sont les recettes ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Le produit global de Lv et Lh se monte à 200 millions.

M. Yves Daudigny. – La création de ces deux taux avait pour objectif de séparer les médicaments innovants, distribués à l'hôpital, des autres. Le taux de progression était plus élevé pour les premiers afin de favoriser l'innovation. Mais les effets sont complexes à évaluer : lorsque la clause de sauvegarde concernait tous les laboratoires, environ 200 d'entre eux contribuaient au dépassement du chiffre d'affaires. Avec les médicaments innovants, seuls une quinzaine de laboratoires remboursent. Leur contribution est donc plus élevée. Les conséquences de cette mesure sont donc peut-être contraires au but recherché initialement.

M. Alain Milon, président. – N'oublions pas que les médicaments prescrits à l'hôpital peuvent ensuite l'être en ville par les médecins traitants.

M. Bruno Gilles. – Ne pourrait-on prévoir de retrancher les remises conventionnelles ?

M. Alain Milon, président. – Il faudra déposer un amendement de séance.

L'amendement n° 151 est adopté.

Article 16

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'Assemblée nationale a complété cet article pour prévoir la présence des organismes de gestion collective chargés de la gestion des droits d'auteurs au sein des commissions professionnelles qui se prononcent sur les affiliations. Le consensus ne semble pas réuni sur la présence des organismes de gestion collective au sein des commissions professionnelles.

La composition de ces commissions relevant en tout état de cause du domaine réglementaire, l'amendement n° 99 supprime cet ajout afin de laisser les discussions se poursuivre avec les artistes auteurs et leurs représentants.

L'amendement n° 99 est adopté.

Article 16 bis

L'amendement rédactionnel n° 100 est adopté.

Article 16 quater

L'amendement rédactionnel n° 154 est adopté.

Article 18

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 101 est identique à l'amendement que nous avons adopté à l'article 3 au titre de l'exercice 2017 mais celui-ci concerne l'année 2018.

L'amendement n° 101 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 102 supprime la possibilité, prévue par l'article L. 135-2 du code de la sécurité sociale, de faire prendre en charge par le Fonds de solidarité vieillesse « le financement d'avantages non contributifs instaurés au bénéfice des retraités de l'ensemble des régimes lorsque les dispositions les instituant le prévoient ».

Nous avions déposé cet amendement plusieurs fois et il a toujours été refusé. Nous voulons maintenir la compétence du Parlement et ne pas laisser le ministre décider seul de l'utilisation de certaines ressources du FSV. C'est la négation même de l'existence du Parlement et du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

L'amendement n° 102 est adopté.

Les amendements rédactionnels n°s 103 et 104 sont adoptés.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 105 affecte au régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles le produit du droit de consommation sur les produits intermédiaires qui s'élève à 70 millions d'euros pour 2018 et qui est actuellement affecté à la branche vieillesse des non-salariés agricoles. Il supprime la taxe portant sur les quantités de farine, semoules et gruaux de blé tendre livrées ou mises en œuvre en vue de la consommation humaine dont la Cour des comptes a souligné dans un rapport de 2014 sur les taxes recouvrées par les douanes, le coût de recouvrement, hors de proportion par rapport au produit. Plusieurs rapports ont depuis mis en relief le caractère obsolète et inapproprié sur le plan économique de cette taxe dont la suppression a été votée par le Sénat en novembre 2015.

L'amendement n° 105 est adopté.

Article 18 bis

L'amendement rédactionnel n° 106 est adopté.

Article 25

L'amendement rédactionnel n° 107 est adopté.

Article 26

Mme Élisabeth Doineau. – Lors de la discussion générale, j'ai dit ce qu'il en était sur cet amendement n° 108 qui vise à supprimer l'article 26 et la réduction des montants et plafonds de la prestation d'accueil du jeune enfant qu'il prévoit.

L'amendement n° 108 est adopté.

Article additionnel après l'article 26 bis

Mme Élisabeth Doineau. – Cette question a été abordée lors du débat sur la protection de l'enfance. L'amendement n° 152 ne remet pas en question l'instauration d'un pécule pour les jeunes qui sortent du service de l'aide sociale à l'enfance. Mais il n'est pas possible d'utiliser l'allocation de rentrée scolaire (ARS) pour constituer ce pécule. Le Défenseur des droits nous a alertés sur cette question, notamment en ce qui concerne les pupilles de l'État et les enfants placés dans une famille d'accueil.

M. René-Paul Savary. – J'avais déposé une proposition de loi prévoyant que l'allocation rentrée scolaire serait versée sous forme de bon d'achat dédié. Je déposerai un amendement en ce sens afin que ces aides profitent réellement aux enfants.

Mme Laurence Rossignol. – Les enfants accueillis par l'aide sociale à l'enfance en sortent entre 18 et 20 ans selon les départements, sans un centime pour faire face aux difficultés de la vie. Parmi les jeunes SDF, 40 % viennent de l'aide sociale à l'enfance. La loi de mars 2016 a prévu de verser l'ARS sur un compte géré par la Caisse des dépôts et consignation et auquel les jeunes ont accès à leur majorité.

Aujourd'hui, le juge pour enfant décide d'attribuer les allocations familiales à la famille de l'enfant ou au département. L'ARS, quant à elle, est toujours attribuée à la famille. Avec la loi de protection de l'enfance, nous avions un peu détourné cette ARS pour constituer un pécule. Vous nous proposez aujourd'hui de permettre au juge de se prononcer sur l'attribution de l'ARS aux familles ou au département, comme pour les allocations familiales. Le jeune est le grand perdant de votre amendement. Vous revenez donc sur cette grande innovation avec la constitution d'un pécule. Vous allez provoquer l'indignation des associations.

Mme Élisabeth Doineau. – Le Défenseur des droits nous a alertés. Comment accepter que le pécule soit différent en fonction du temps passé par le jeune à l'ASE ? Les associations nous ont également dit que la rentrée scolaire permettait de faire le point avec les familles ou les familles d'accueil sur l'utilisation de l'ARS.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Beaucoup de jeunes sortis de l'ASE deviennent SDF : c'est très préoccupant. Avec cet amendement, le pécule disparaît, même si sa constitution n'était pas des plus satisfaisante. Entre deux inconvénients, choisissons le moindre ! La suppression pure et simple de ce pécule est un retour en arrière dangereux.

Mme Michelle Meunier. – Je suis défavorable à cet amendement qui a néanmoins le mérite de poser le problème : nous pourrons en débattre avec la ministre en séance.

L'amendement n° 152 est adopté.

Article 32 bis

L'amendement rédactionnel n° 109 est adopté.

Article additionnel après l'article 32 bis

M. Gérard Dériot. – L'amendement n° 110 a déjà été déposé l'an passé. Les salariés qui ont été exposés à l'amiante peuvent bénéficier d'une allocation de cessation

anticipée d'activité (ACAATA) sous certaines conditions parmi lesquelles figure celle d'avoir travaillé dans l'un des établissements figurant sur une liste établie par arrêté.

Il convient de préciser que cette inscription ou modification ne peut également intervenir qu'après information du demandeur de l'inscription, l'enjeu pour les salariés étant le bénéfice de l'ACAATA.

L'amendement n° 110 est adopté.

Article 34

L'amendement rédactionnel n° 111 est adopté.

Article 35

Mme Catherine Deroche. – L'Assemblée nationale a étendu les dispositions sur le développement des modes d'exercice participant à la structuration des soins primaires à l'ensemble des soins ambulatoires. Estimant nécessaire de ne pas limiter le champ des expérimentations aux seules structures d'exercice regroupé que sont notamment les maisons de santé pluriprofessionnelles et les centres de santé, l'amendement n° 112 propose de prendre également en compte les modes d'exercice coordonné des professionnels de santé sur les territoires.

M. Bernard Jomier. – Les professionnels peuvent être regroupés sans être en maison ou en centre de santé. Cet amendement me semble redondant avec ce qui est dit deux alinéas plus haut.

Mme Catherine Deroche. – Les professionnels de santé s'inquiétaient du terme « regrouper » qui peut porter à confusion. On peut être coordonné sans être regroupé.

L'amendement n° 112 est adopté.

Les amendements rédactionnels n°s 113 et 114 sont adoptés.

Mme Catherine Deroche. – L'amendement n° 115 vise à associer les acteurs locaux représentés au sein de la commission spécialisée de l'organisation des soins de la conférence régionale de santé et de l'autonomie au suivi des expérimentations conduites sur le territoire régional.

L'amendement n° 115 est adopté.

Mme Catherine Deroche. – Concernant l'expérimentation, l'Assemblée nationale a rétabli le comité stratégique. L'amendement n° 116 permet de le consulter sur les conditions de généralisation éventuelle des expérimentations menées, l'objectif étant que les expérimentations débouchent sur une généralisation.

L'amendement n° 116 est adopté.

Mme Catherine Deroche. – L'amendement n° 117 renvoie au décret prévu pour l'application du présent article le soin de préciser la composition et les missions du comité stratégique introduit par l'Assemblée nationale. Si la composition de ce comité n'a pas vocation à figurer dans la loi, il est essentiel qu'y soient représentés les professionnels de

santé, les fédérations hospitalières, les usagers du système de santé mais également les organismes d'assurance maladie complémentaire ou encore les représentants des produits de santé.

M. Bernard Jomier. – Je partage votre analyse mais la composition du comité stratégique est renvoyée à un décret en Conseil d'État, ce qui est fâcheux.

Mme Catherine Deroche. – La loi ne peut énumérer tous les représentants mais nous voulons attirer l'attention du Gouvernement sur cette composition.

Mme Laurence Cohen. – Qui sont les représentants des produits de santé ?

Mme Catherine Deroche. – Il est souhaitable que tous les professionnels de santé soient concernés. Les expérimentations peuvent concerter l'organisation des soins mais aussi certains dispositifs de santé.

L'amendement n° 117 est adopté.

Mme Catherine Deroche. – La finalité des expérimentations et de leur évaluation doit bien être leur éventuelle généralisation par leur transcription dans le droit commun. L'amendement n° 118 l'explique dans les dispositions relatives au suivi effectué par le Parlement.

M. Dominique Watrin. – Par définition, une expérimentation doit être évaluée. On ne peut préjuger de son résultat.

Mme Catherine Deroche. – On a vu des expérimentations durer des années sans évaluation ni suivi. L'objectif est bien de généraliser les expérimentations positives.

L'amendement n° 118 est adopté.

Article 35 bis

Mme Catherine Deroche. – L'amendement n° 119 supprime une demande de rapport présentée par l'Assemblée nationale.

L'amendement n° 119 est adopté.

Article 36

Les amendements rédactionnels n°s 120, 121 et 122 sont adoptés.

Article 37

Mme Catherine Deroche. – L'Assemblée nationale a supprimé la procédure d'inscription accélérée des actes à la nomenclature. Nous souhaitons revenir au dispositif initial pour améliorer l'accès des patients aux innovations thérapeutiques, d'où l'amendement n° 123. Pour répondre aux inquiétudes de professionnels de santé qui appartiennent aux Chap, nous prolongeons le délai à 11 mois lorsqu'il y a des difficultés techniques ou scientifiques particulières afin de procéder à l'évaluation de l'acte en cause.

L'amendement n° 123 est adopté.

L'amendement de coordination n° 124 est adopté.

Article 38

L'amendement rédactionnel n° 153 est adopté.

Article additionnel après l'article 38

Mme Catherine Deroche – L'amendement n° 125 prévoit que les remises rétroactives versées au titre des médicaments bénéficiant d'une ATU soient établies non pas sur la base des prévisions de ventes mais sur les ventes effectivement réalisées. Nous interrogerons Mme la ministre sur les difficultés de l'ATU.

M. Yves Daudigny. – Cet amendement répond à mes préoccupations.

L'amendement n° 125 est adopté.

Article 39

Les amendements rédactionnels n°s 127 et 128 sont adoptés.

Mme Catherine Deroche. – L'article 39 traite des contrats d'amélioration de la qualité et de l'efficience des soins (Caques) qui devaient entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2018. Certains établissements ont conclu des Caques mais d'autres non.

L'amendement n° 126 propose de différer l'application de la sanction afin de laisser la campagne de contractualisation se déployer de façon satisfaisante.

M. Jean Sol. – Je suis favorable à cet amendement mais il faut aussi accélérer le processus d'intérressement pour les établissements vertueux.

Mme Catherine Deroche. – C'est pour cela que nous avons dissocié les sanctions de la signature de ces contrats.

Mme Laurence Cohen. – Pourquoi ne pas favoriser les établissements qui seraient vertueux ? N'ajoutons pas aux difficultés d'un certain nombre d'établissements de santé avec d'éventuelles sanctions. Nous ne voterons pas cet amendement.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je ne suis pas favorable à l'intérressement des établissements car le critère pris en compte n'est que financier ; aucune évaluation qualitative n'est prévue. La pertinence des prescriptions n'est pas que financière.

M. Daniel Chasseing. – Je voterai cet amendement. Dans les soins ambulatoires privés et publics, certains actes sont sous-cotés. Une révision s'impose pour améliorer la qualité.

M. Michel Amiel. – Ces sanctions sont prononcées en cas de refus de signer le contrat d'amélioration. On peut toujours trouver de bonnes raisons de ne pas signer ce type de contrat, comme le font certaines communes pour les contrats de mixité sociale qu'elles refusent de parapher. Je suis opposé à cet amendement.

L'amendement n° 126 est adopté.

Article 40

Les amendements rédactionnels n° 129 et 196 sont adoptés.

Mme Catherine Deroche. – L'amendement n° 130 limite l'encadrement des activités de publicité en faveur des dispositifs médicaux à la seule activité de promotion de ces produits.

La présentation et l'information adaptées des dispositifs médicaux par leurs fabricants constituent une obligation déjà prévue et réglementée dans le cadre européen mais également par la norme ISO EN NF 14971 gestion des risques. Le risque serait dès lors de créer une double obligation de certification au contenu identique.

M. Bernard Jomier. – Il n'y a pas d'un côté des personnes chargées de la promotion et, de l'autre, des personnes chargées de l'information et de la présentation. Or les visiteurs médicaux et les commerciaux sont tenus par une charte. Voulez-vous créer deux catégories d'employés ?

Mme Catherine Deroche. – D'après les syndicats des industries des dispositifs médicaux, il ne s'agit pas nécessairement des mêmes personnes.

L'amendement n° 130 est adopté.

Mme Catherine Deroche. – L'amendement n° 131 vise à étendre les mesures prévues à cet article s'agissant de l'encadrement de la publicité en faveur des produits de santé au sein des établissements de santé à l'ensemble de ces établissements, y compris ceux relevant du secteur privé ou du secteur privé non lucratif. La rédaction ne visait que les seuls établissements publics de santé.

L'amendement n° 131 est adopté.

Article 41

Mme Catherine Deroche. – L'amendement n° 132 vise à supprimer le dispositif d'ajustement à la baisse des prix et des tarifs des dispositifs médicaux et des prestations associées au-delà d'un plafond de dépenses.

Les entreprises qui produisent en petite série des dispositifs médicaux mais aussi ceux qui utilisent des dispositifs médicaux dans le cas des prises en charge ambulatoires s'inquiétant de cet article, je vous propose de supprimer la régulation par les prix en conservant les autres mécanismes d'ajustement. Il sera toujours possible aux parties prenantes de convenir d'une mesure de régulation équivalente par la voie conventionnelle.

M. René-Paul Savary. – Cette inquiétude est légitime lorsqu'on voit que par décret, le ministre décide de qui a droit ou pas aux coquilles en fonction de l'âge des intéressés.

L'amendement n° 132 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 133 est adopté.

Article 42

Mme Catherine Deroche. – Cet article ajoute un cas de recours à la procédure de demande d'accord préalable : lorsque « le recours à une autre prestation est moins coûteux ». L'amendement n° 134 encadre cette disposition afin qu'elle ne conduise pas à une perte de chance pour les patients.

L'amendement n° 134 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 135 est adopté.

Article 43

L'amendement rédactionnel n° 136 est adopté.

Article 44 bis

L'amendement rédactionnel n° 137 est adopté.

Article 45

L'amendement rédactionnel n° 138 est adopté.

Article 47

Mme Catherine Deroche. – L'amendement n° 139 vise à reporter au 1^{er} octobre 2019 la date d'entrée en vigueur de la réforme de la prise en charge des transports sanitaires. Les fédérations hospitalières ont dénoncé l'absence de consensus autour du dispositif proposé par la Cnam. Les négociations doivent se poursuivre.

L'amendement n° 139 est adopté.

Article 48

L'amendement rédactionnel n° 140 est adopté.

Article 50

M. Bernard Bonne. – La rédaction de cet article présente le risque d'une caducité totale de l'autorisation en cas d'une installation seulement partielle de places. L'amendement n° 141 sécurise le dispositif pour les places effectivement ouvertes par les établissements qui ne pourront se voir menacer de caducité.

L'amendement n° 141 est adopté.

M. Bernard Bonne. – L'amendement n° 1142 propose de reproduire dans le champ du handicap l'obligation de Cpom déjà prévue aux Ehpad gérés par le même gestionnaire dans le même département. Les établissements et services chargés de la prise en charge du handicap auraient l'obligation de contracter un Cpom unique à la triple condition d'une identité de gestionnaire, de ressort territorial et de mode de tarification.

L'amendement n° 142 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 143 est adopté.

Article 50 bis

M. Bernard Bonne. – L'amendement n° 144 prévoit la fongibilité entre l'APA-1 et l'APA-2 pour que les départements puissent dépenser la totalité des crédits alloués pour les personnes âgées.

M. Dominique Watrin. – Je ne suis pas favorable à cet amendement car la transparence et la traçabilité sont indispensables.

M. Bernard Bonne. – Les départements pourraient utiliser le reste de leur enveloppe APA-2 dans l'intérêt des personnes âgées. Nous introduisons un peu plus de souplesse.

L'amendement n° 144 est adopté.

M. Bernard Bonne. – L'amendement n° 145 permet à titre expérimental de faire en sorte que les moyens affectés aux CLIC et aux MIA soient identiques : l'idée est d'encourager le rapprochement des structures d'accompagnement des personnes âgées dans un double objectif de mutualisation des coûts et de lisibilité des services pour les publics concernés.

L'amendement n° 145 est adopté.

Article 51

L'amendement de coordination n° 146 est adopté.

Article 57

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Outre quelques modifications rédactionnelles, l'amendement n° 147 prévoit un plafond de la pénalité financière en cas de fraude aux prestations d'assurance maladie commise en bande organisée, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En outre, il élève la pénalité financière dont doivent s'acquitter les destinataires du droit de communication n'ayant pas satisfait aux demandes de l'organisme regardant des personnes non identifiées. Cet amendement entre dans le cadre de la lutte contre la fraude.

L'amendement n° 147 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 148 permet aux caisses de sécurité sociale du régime agricole de mettre en œuvre, dans les mêmes conditions que les organismes du recouvrement du régime général, la procédure de saisie conservatoire prévue à l'article L. 133-1 du code de la sécurité sociale. Il précise que cette procédure peut s'appliquer non seulement lorsque les constats de travail dissimulé sont dressés par les Urssaf et les autres corps de contrôle mais également dans le cas où ces constats sont réalisés par les agents de contrôle de la MSA.

L'amendement n° 148 est adopté.

L'amendement de coordination n° 149 est adopté.

La commission propose au Sénat d'adopter le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 sous réserve de l'adoption de ses amendements.

TABLEAU DES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Auteur	N°	Objet
Article 3		
Ajustement des dotations de l'assurance maladie et du FEH au FMESPP ; rectification des contributions de la branche AT-MP à la branche vieillesse et au Fiva ; prélèvement sur les recettes du fonds CMU-C au profit de la branche maladie		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	31	Assiette du prélèvement de TSA au profit de la Cnam
Article 7		
Hausse de la CSG et suppression de cotisations sociales		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	32	Suppression de l'augmentation de la CSG sur les pensions de retraite et d'invalidité
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	33	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	34	Amendement de coordination
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	35	Amendement de coordination
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	36	Amendement de coordination
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	38	Amendement de coordination
Article 8		
Réduction de cotisation maladie et renforcement des allègements généraux en contrepartie de la suppression du CICE et du CITS		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	37	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	39	Amendement de coordination
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	40	Amendement de coordination
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	41	Amendement de précision
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	42	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	43	Amendement de coordination d'une référence

Auteur	N°	Objet
Article 8 bis Fusion de la C3S et de la C3S additionnelle		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	44	Amendement de coordination
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	45	Amendement de coordination
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	46	Amendement de coordination
Article 8 quater Assujettissement au forfait social des avantages versés au titre des congés de fin d'activité du transport routier		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	47	Amendement de coordination
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	48	Amendement rédactionnel
Article 9 Réforme de l'Accre et encouragement des petites activités		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	49	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	50	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	51	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	52	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	53	Amendement de coordination
Article 10 Allégement des démarches des petits déclarants par la modernisation des titres simplifiés		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	54	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	55	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	56	Amendement rédactionnel
Article 11 Suppression du régime social des indépendants et modification des règles d'affiliation à la CIPAV		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	57	Amendement rédactionnel

Auteur	N°	Objet
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	58	Modification du nom de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés en Caisse nationale d'assurance vieillesse
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	59	Élargissement périmètre du schéma stratégique d'organisation du service rendu aux travailleurs indépendants
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	60	Précision sur la mission d'organisation des organismes du régime général en matière d'accueil et d'accompagnement dédiés aux travailleurs indépendants
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	61	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	62	Amendement de précision rédactionnelle
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	63	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	64	Correction d'une erreur matérielle
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	65	Correction d'une erreur matérielle
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	66	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	67	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	68	Correction d'une erreur matérielle
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	69	Amendement de coordination
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	70	Correction d'une erreur matérielle
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	71	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	72	Correction d'une erreur matérielle
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	73	Amendement de coordination
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	74	Amendement de coordination
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	75	Amendement de coordination
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	76	Amendement rédactionnel

Auteur	N°	Objet
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	77	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	78	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	79	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	80	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	81	Correction d'une erreur matérielle
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	82	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	83	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	84	Correction d'une erreur matérielle
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	85	Correction d'une erreur matérielle
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	86	Correction d'une erreur matérielle
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	87	Amendement de coordination
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	88	Correction d'une erreur matérielle
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	89	Correction d'une erreur matérielle
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	90	Renforcement du pilotage politique de la réforme
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	91	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	92	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	93	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	94	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	95	Sécurisation de la procédure de négociation des accords d'accompagnement pour le transfert des personnels du RSI

Auteur	N°	Objet
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	96	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	97	Renforcement de l'expérimentation sur les cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants
Article 13 bis Modification des contributions sur les boissons sucrées et édulcorées		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	98	Suppression de la contribution spécifique sur les eaux
Article 14 Fixation des taux Lv et Lh pour 2018 -Aménagements technique de la clause de sauvegarde		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	150	Exclusion des biosimilaires de l'assiette de la clause de sauvegarde
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	151	Suppression du principe de déduction des remises et contributions versées au titre de la contribution L pour la détermination de l'assiette de la contribution
Article 16 Simplification de l'affiliation, du recouvrement et de la gouvernance du régime de sécurité sociale des artistes auteurs		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	99	Suppression de la référence à la présence des organismes de gestion collective dans les commissions professionnelles
Article 16 bis Changement d'organisme assurant la prise en charge des frais de santé		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	100	Amendement de coordination
Article 16 quater Affiliation des gens de mer à un régime d'assurance vieillesse		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	154	Amendement rédactionnel
Article 18 Transferts entre l'État et la sécurité sociale et entre branches de la sécurité sociale		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	101	Assiette du prélèvement de TSA au profit de la Cnam
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	102	Suppression de la possibilité de créer une charge nouvelle pour le FSV par voie réglementaire
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	103	Amendement de coordination
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	104	Amendement de coordination
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	105	Affectation du produit du droit de consommation sur les produits intermédiaires au régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles et suppression de la taxe sur les farines

Auteur	N°	Objet
Article 18 bis Reversement à la CNRACL des réserves financières du fonds de compensation des cessations progressives d'activité		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	106	Amendement de coordination
Article 25 Majoration du CMG pour les familles monoparentales		
Mme DOINEAU	107	Amendement rédactionnel
Article 26 Harmonisation du barème et des plafonds de la Paje et du complément familial		
Mme DOINEAU	108	Suppression de l'article
Article additionnel après l'article 26 bis		
Mme DOINEAU	152	Versement de l'allocation de rentrée scolaire due au titre des enfants placés à l'aide sociale à l'enfance
Article 32 bis Cession de créances au titre des recours contre tiers et service des prestations jusqu'à alors versées par le FCAT		
M. DÉRIOT	109	Amendement de coordination
Article additionnel après l'article 32 bis		
M. DÉRIOT	110	Information des demandeurs de l'inscription d'un établissement sur la liste ouvrant droit à l'ACAATA
Article 34 Extension de l'obligation de couverture vaccinale des enfants		
Mme DEROCHE	111	Amendement de coordination
Article 35 Cadre d'expérimentations pour l'innovation dans le système de santé		
Mme DEROCHE	112	Élargissement des expérimentations au mode d'exercice coordonné des professionnels de santé
Mme DEROCHE	113	Précision rédactionnelle
Mme DEROCHE	114	Amendement rédactionnel
Mme DEROCHE	115	Information de la conférence régionale de santé et de l'autonomie
Mme DEROCHE	116	Précisions sur les missions du comité stratégique
Mme DEROCHE	117	Renvoi au décret de la composition du comité stratégique
Mme DEROCHE	118	Information du Parlement sur l'évaluation des expérimentations en vue de leur éventuelle généralisation

Auteur	N°	Objet
Article 35 bis Rapport au Parlement sur les indemnités journalières maladie		
Mme DEROCHE	119	Suppression de l'article
Article 36 Prise en charge de la télémédecine		
Mme DEROCHE	120	Amendement rédactionnel
Mme DEROCHE	121	Précision portant sur le champ d'application des expérimentations
Mme DEROCHE	122	Amendement rédactionnel
Article 37 Aménagements des procédures d'inscription des actes à la nomenclature et de la procédure de validation des protocoles de coopération		
Mme DEROCHE	123	Rétablissement de la procédure d'inscription accélérée des actes à la nomenclature
Mme DEROCHE	124	Amendement de coordination
Article 38 Prise en charge des produits de santé hospitaliers		
Mme DEROCHE	153	Amendement rédactionnel
Article additionnel après l'article 38		
Mme DEROCHE	125	Ajustement du mode de calcul des remises au titre des médicaments sous autorisation temporaire d'utilisation
Article 39 Renforcer la pertinence et l'efficience des prescriptions hospitalières		
Mme DEROCHE	126	Report de l'application de la sanction en cas de non signature des contrats par les établissements de santé
Mme DEROCHE	127	Amendement rédactionnel
Mme DEROCHE	128	Précision rédactionnelle
Article 40 Dispositions diverses relatives à la qualité, à la promotion et la pertinence de l'utilisation des produits de santé		
Mme DEROCHE	129 <i>rect.</i>	Amendement rédactionnel
Mme DEROCHE	196	Amendement rédactionnel
Mme DEROCHE	130	Restriction de l'encadrement des activités à la seule promotion des produits
Mme DEROCHE	131	Extension des mesures à l'ensemble des établissements de santé

Auteur	N°	Objet
Article 41 Régulation du secteur des dispositifs médicaux		
Mme DEROCHE	132	Suppression du dispositif de régulation des prix et tarifs
Mme DEROCHE	133	Amendement rédactionnel
Article 42 Uniformiser et renforcer le mécanisme de demande d'autorisation préalable		
Mme DEROCHE	134	Encadrement du motif de recours à la procédure d'accord préalable
Mme DEROCHE	135	Amendement rédactionnel
Article 43 Étendre la mise sous objectifs et la mise sous accord préalable à tous les prescripteurs		
Mme DEROCHE	136	Amendement rédactionnel
Article 44 bis Suppression de la généralisation obligatoire du tiers payant		
Mme DEROCHE	137	Amendement rédactionnel
Article 45 Déploiement de la facturation individuelle des établissements de santé pour les prestations hospitalières facturables à l'assurance maladie obligatoire autres que les actes et consultations externes		
Mme DEROCHE	138	Amendement rédactionnel
Article 47 Report de l'entrée en vigueur de l'intégration des dépenses de transport inter-établissements dans le budget des établissements de santé		
Mme DEROCHE	139	Report d'une année supplémentaire de l'entrée en vigueur de la réforme
Article 48 Déploiement de la réforme du financement des activités des SSR		
Mme DEROCHE	140	Amendement rédactionnel
Article 50 Régime de contractualisation dans le secteur médico-social		
M. BONNE	141	Mutualisation obligatoire des Cpom
M. BONNE	142	Caducité partielle
M. BONNE	143	Amendement rédactionnel
Article 50 bis Dépenses de fonctionnement des conférences des financeurs		
M. BONNE	144	Fongibilité des APA
M. BONNE	145	Fusion des Clic et MIA

Auteur	N°	Objet
Article 51 Transfert des missions de l'Anesm à la HAS		
Mme DEROCHE	146	Amendement de coordination
Article 57 Diverses mesures relatives à la lutte contre la fraude		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	147	Plafond de la pénalité financière en cas de fraude aux prestations d'assurance maladie commises en bande organisée
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	148	Application par le régime agricole de la procédure de saisie conservatoire
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	149	Amendement de coordination

La réunion est close à 13 h 05.

Mercredi 8 novembre 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » - Audition de Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées

M. Alain Milon, président. – Nous accueillons cet après-midi Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées, qui vient présenter devant notre commission les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » du projet de loi de finances (PLF) pour 2018. L'Assemblée nationale a adopté les crédits de cette mission le 31 octobre dernier, après un débat assez nourri qui a permis d'aborder plusieurs sujets intéressant le monde combattant, notamment la situation des appelés stationnés en Algérie après juillet 1962. L'Assemblée nationale a également adopté les articles 50 et 51, rattachés à la mission. Je tenais par ailleurs à vous remercier, madame la ministre, de m'avoir invité au ministère pour me présenter votre budget : c'est une démarche assez rare, à laquelle j'ai été très sensible.

Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées. - Je suis très honorée et heureuse de vous présenter ce projet de budget 2018 consacré aux anciens combattants, à la mémoire et aux liens entre l'armée et la Nation, qui est chaque année très attendu et discuté. Je l'ai d'ailleurs déjà présenté aux associations d'anciens combattants, que j'avais déjà rencontrées à plusieurs reprises et dont je mesure, grâce à mon expérience d'élue locale, l'importance sur nos territoires. Elles m'ont fait part de leur satisfaction.

Le projet de budget pour 2018 s'articule autour de quatre grands principes. Tout d'abord, maintenir l'ensemble des dispositifs de reconnaissance et de réparation au profit

des anciens combattants et victimes de guerre. Honorer les engagements qui ont été pris par le précédent gouvernement et qu'il s'agit de financer, en année pleine, en 2018. Mettre en œuvre deux mesures nouvelles au profit des anciens combattants, allant, pour l'une, dans le sens de l'équité et, pour l'autre, dans celui d'une meilleure reconnaissance. Enfin, 2018 devrait clore le cycle mémoriel du centenaire de la Première Guerre mondiale. Il faut que nous respections son importance dans nos budgets, dans un contexte également marqué par l'engagement de tous dans la réduction des déficits publics.

Le budget total s'élève à 2,36 milliards d'euros, soit une diminution de l'ordre de 3 % par rapport à son niveau de 2017. Ce budget, déterminé par la baisse naturelle des bénéficiaires, estimée à 5 % cette année, demeure dynamique puisque nous avons pu mettre en œuvre des mesures nouvelles.

Nous avons fait le choix de tenir les engagements pris en 2017 envers le monde combattant, s'agissant notamment de la revalorisation de deux points de la retraite du combattant prévue au 1^{er} septembre 2017, ce qui la porte à un montant de 750 euros par an au bénéfice d'un peu plus d'un million d'anciens combattants. Le financement de ces deux points en année pleine représente 30 millions d'euros qui sont donc inscrits dans ce budget. Sur un plan général, la retraite du combattant représente, dans ce PLF pour 2018, 744 millions d'euros.

J'en viens à présent aux pensions militaires d'invalidité qui représentent le premier poste budgétaire de la mission soit 1,074 milliard d'euros pour 209 000 bénéficiaires. Le montant annuel moyen d'une PMI est de l'ordre de 5 080 euros sans présager du taux d'invalidité retenu au cas par cas. Si ce budget préserve et consolide la totalité des droits acquis par les anciens combattants, il assure la mise en œuvre de deux mesures nouvelles : une mesure d'équité, d'une part, en faveur des anciens combattants et des conjoints survivants qui bénéficieront désormais du même mode de calcul de leur pension et de leur pension de réversion, soit pour tous, au taux du grade. Ce point est technique mais une différence de calcul entre les militaires rayés des contrôles pour infirmité avant et après le 3 août 1962 subsistait jusqu'à présent. Cette distinction entraînait des différences quant au calcul des pensions d'invalidité qui n'étaient pas justifiables. Cette mesure nouvelle, réclamée par les associations depuis de très nombreuses années, représente une dépense nouvelle de 6 millions d'euros pour 2018. Cette mesure devrait concerter 7 500 personnes dont 6 200 conjoints survivants ainsi que 220 orphelins. D'autre part, l'allocation de reconnaissance en faveur des harkis sera revalorisée de 100 euros. Cette mesure aura un coût de 550 000 euros, cette allocation représentant 15,37 millions d'euros en 2018.

Le soutien à nos opérateurs [l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (Onac-VG) et l'Institution nationale des invalides (INI)] est réaffirmé. L'Onac est le partenaire essentiel des anciens combattants sur tout le territoire. C'est un magnifique service qui s'est restructuré, tout en conservant son maillage. Pour assurer son fonctionnement, l'Onac perçoit une subvention de 58 millions d'euros. J'ai également souhaité maintenir son budget d'action sociale à 26,4 millions d'euros. Il intervient ainsi auprès des anciens combattants notamment ceux de la quatrième génération du feu par le suivi et la réinsertion des blessés des Opex, des conjoints survivants ainsi que des victimes d'actes de terrorisme, qui sont environ 2 000. Ce budget social assure également le financement des mesures mises en œuvre en faveur des pupilles de la Nation dont le nombre a fortement augmenté à la suite des attentats de Paris et de Nice. Nous préservons totalement les capacités opérationnelles de cet établissement public qui est essentiel à la mise en œuvre des politiques destinées aux anciens combattants.

L'INI est notre deuxième opérateur. C'est une institution magnifique qui accueille non seulement un centre de pensionnaires, mais aussi un centre d'études et de recherches sur l'appareillage des handicapés et un centre médical qui offre des consultations externes et des services de rééducation. Son nouveau projet médical, construit autour de la reconstruction physique et psychologique des soldats blessés en opération, s'accompagne d'un chantier de restructuration et d'investissement de 50 millions d'euros qui va se dérouler sur les quatre prochaines années. En 2018, l'INI percevra une subvention de fonctionnement de 12,1 millions d'euros. Cette année cependant, nous inscrivons 800 000 euros en investissement pour le démarrage des travaux.

J'en viens à présent à la politique de mémoire. En 2018, d'importantes commémorations marqueront la fin du cycle mémoriel consacré à la Grande guerre. Nous prévoyons à cet égard une enveloppe supplémentaire exceptionnelle de 5,3 millions d'euros qui porte le budget global à 28,2 millions d'euros, soit une augmentation totale de 25 %, afin que les opérateurs – comme l'Onac et la Mission du centenaire - puissent porter ce programme mémoriel. En outre, d'autres commémorations, comme les soixantequinzième anniversaires de la mort de Jean Moulin et de la création du Conseil national de la Résistance, ou encore le quarantième anniversaire de l'engagement de la France au sein de la FINUL. Le travail de mémoire avec les établissements scolaires se poursuit également et s'avère essentiel aux politiques que nous menons.

Par ailleurs, le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » est passé sous la tutelle du ministère des armées, alors qu'il était jusqu'à présent rattaché au ministère de la justice. Il contribue activement à notre politique de mémoire et nous assurons son financement à hauteur de 1,3 million d'euros.

La mémoire est incarnée par des lieux qui irriguent nos régions et font vivre l'histoire de France. Ce sont des lieux d'apprentissage et de transmission, ainsi que d'éveil à la citoyenneté. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé de consacrer une enveloppe de 12,1 millions d'euros pour l'entretien, la rénovation et la revalorisation culturelle et touristique des nécropoles et hauts lieux de la mémoire nationale. Cette enveloppe permet ainsi le financement des investissements directs dans les hauts lieux de mémoire qui dépendent de mon ministère mais fournit également toute l'aide aux territoires, collectivités locales et associations pour la création et l'entretien de lieux de mémoire. Autour de ces sites s'est structurée, à l'occasion de la célébration du centenaire, une véritable politique de tourisme de mémoire qui a eu des effets bénéfiques pour les territoires puisqu'ils ont attiré 12 millions de personnes. Nous consacrerons cette année 2 millions d'euros à la poursuite, avec Atout France, de la promotion du tourisme de mémoire.

Je souhaiterais enfin évoquer devant vous le monument aux morts des Opex qui n'apparaît pas en tant que tel dans le budget. Il est en gestation depuis trop longtemps et doit être consacré à la commémoration de cette nouvelle génération du feu. Il devrait être accueilli à Paris dans le Parc André Citroën. Le dossier semble connaître un certain retard alors que sa première pierre a été inaugurée par le Président François Hollande dans la perspective d'une livraison en novembre 2018. Je vais rencontrer la maire de Paris pour débloquer ce dossier. De notre côté nous avons assuré intégralement nos engagements financiers depuis l'an dernier.

L'action au profit de la jeunesse constitue le dernier volet de notre budget. Il s'agit d'un enjeu majeur du lien armées-Nation dont j'ai la charge. La direction du service national et de la jeunesse, réorganisée en mai 2017, assure désormais la coordination de l'ensemble

des dispositifs ministériels en faveur de la jeunesse auprès de laquelle le ministère des armées est très présent. Certes, il y a la journée défense et citoyenneté (JDC) mais aussi le service militaire volontaire qui est implanté dans bientôt six centres. Mille jeunes en ont bénéficié cette année, avec un taux d'insertion de l'ordre de 80 % dans l'activité professionnelle. Le budget consacré à la JDC s'élève à 14,6 millions d'euros pour 800 000 jeunes concernés et reste globalement stable par rapport à son niveau de l'an dernier. C'est un temps que l'on donne aux jeunes générations pour qu'elles aient conscience des enjeux de sécurité et de défense ainsi que de l'importance de l'engagement en faveur des valeurs citoyennes et républicaines.

Le service national universel, voulu par le Président de la République et dans lequel je suis engagée avec mon ministère, ne figure pas dans le budget en tant que tel. Nous attendons un rapport d'évaluation des inspections générales pour mi-novembre ainsi que la nomination d'une commission de haut-niveau par le Premier ministre puisque ce projet est interministériel. Nous vous tiendrons informés de son évolution et avons proposé que cette future commission accueille en son sein des membres de la représentation nationale.

Mesdames les Sénatrices, Messieurs les Sénateurs, ce budget, que je vous présente aujourd'hui, est dynamique : il permet de poursuivre ce qui a été auparavant engagé tout en mettant en œuvre de nouvelles mesures au service des anciens combattants.

M. Bruno Gilles, rapporteur pour avis. – Madame la ministre, comment comptez-vous assurer une meilleure prise en charge des anciens des Opex et de leurs besoins, en particulier en matière de réinsertion professionnelle, alors qu'aujourd'hui ils quittent souvent l'armée après un ou deux contrats courts, de deux ou trois ans, et parfois avec des séquelles psychologiques graves liées à leur engagement au combat ? Par ailleurs, quelles sont les intentions du Gouvernement concernant l'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants ayant servi en Algérie après le 2 juillet 1962 et jusqu'en 1964 ? Il faut rappeler que 627 hommes ont été reconnus « Morts pour la France » durant cette période. Jusqu'à présent les gouvernements successifs se sont opposés à cette revendication légitime, au motif que l'état de guerre en Algérie avait cessé. La solution ne serait-elle pas alors de reconnaître qu'entre 1962 et 1964 la présence des troupes françaises en Algérie correspondait à une Opex, comme il en a été reconnu par arrêté de nombreuses autres, plus anciennes, à l'instar de Madagascar entre 1947 et 1949, du Cameroun entre 1956 et 1958 ou encore de la Mauritanie entre 1957 et 1959 ?

Enfin, j'aimerais attirer votre attention, Madame la ministre, sur une injustice persistante dans le traitement, plus de cinquante-cinq ans après les faits, des anciens supplétifs de statut civil de droit commun, les « harkis européens ». Le bénéfice de l'allocation de reconnaissance, qui est versée aux harkis, leur a été refusé par les tribunaux. Il y a quelques années le chiffre de 300 avait été avancé ; plusieurs années après, seule une centaine de personnes serait concernée. Si l'on est sur une rente annuelle de 3 063 euros par personne, le calcul est vite fait et avec près de 300 000 euros, on serait en mesure de mettre fin à cette injustice pour ces personnes qui ont combattu aux côtés des troupes françaises !

M. Marc Laménie, rapporteur spécial de la commission des finances. – C'est avec plaisir que je reviens au sein de la commission des affaires sociales où j'ai siégé de 2007 à 2014. Je suis heureux de saluer d'anciens collègues ainsi que les nouveaux membres de cette commission. Je souscris en outre aux propos de Bruno Gilles, notamment sur la présence des troupes en Algérie entre 1962 et 1964, et je soutiens les demandes légitimes des associations patriotiques de mémoire que tous nos collègues sénateurs sont amenés à

rencontrer et où le bénévolat est prégnant. Je n'oublie ni les grands opérateurs de l'État que sont l'Onac et l'INI, cette dernière ayant fait l'objet d'un rapport d'information en octobre 2016 à la commission des finances, ni le travail effectué par la Cour des comptes sur la JDC en mars 2016 également en liaison avec notre commission des finances. A cette occasion, les missions de la JDC ont été clarifiées : outre l'information des jeunes, elle entend également susciter des vocations. Même si de nombreuses choses ont été faites, d'autres mesures peuvent être encore prises, ne serait-ce qu'en travaillant de concert avec l'Éducation nationale. Il est important de faire passer des messages : les témoignages de soldats de retour d'Opex répondent aux attentes des jeunes, qui en sont très demandeurs. La hausse de la retraite du combattant fournit enfin l'objet de nombreuses sollicitations et la grosse part de votre budget, Madame la ministre, vise ainsi à favoriser la reconnaissance du monde combattant.

Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État. – Votre première question concerne les anciens des Opex qui quittent les armées après une blessure. Un vrai suivi des blessés, tant physiques que psychiques, est assuré par le service de santé des armées, que ce soit de manière immédiate ou sur la durée, grâce à un dispositif complet et cohérent. Nous avons cherché à améliorer les prises en charge, et la formation des personnels, à sensibiliser aux diagnostics des syndromes de stress post-traumatique et à favoriser les diagnostics de pathologies bien identifiées. Il s'agit d'accompagner ces blessés tout au long de leur vie et de leur réinsertion. Certains opérateurs peuvent également prendre en charge l'accompagnement de ces blessés à long et moyen termes. L'Onac en fait partie, non seulement en fournissant des prestations mais aussi en œuvrant à la requalification professionnelle. De nombreuses formations sont ainsi mises en œuvre afin d'évaluer les possibilités d'emploi des militaires blessés et de les accompagner vers ces emplois nouveaux. Cet accompagnement est nécessaire au renforcement de l'attractivité de nos armées. Il s'inscrit dans le plan famille, très volontariste, qui vient d'être présenté par Florence Parly et qui comprend un volet consacré aux blessés afin de mieux les accompagner dans leur réinsertion personnelle et professionnelle. Nous sommes très attentifs à cette prise en charge qui est encore perfectible.

S'agissant de la pension militaire d'invalidité pour les blessés en opération, nous essayons que les dossiers soient traités le plus rapidement possible. Le délai de 180 jours s'avère toutefois incompressible, sachant que l'expertise incombe au service de santé des armées, ce qui favorise la rapidité du traitement des dossiers ralenti par les expertises extérieures.

La carte du combattant pour ceux ayant servi en Algérie entre 1962 et 1964 n'est pas la seule demande du monde combattant, loin s'en faut ! A celle-ci s'ajoutent notamment le rapport constant ou encore la demi-part fiscale pour les conjoints survivants ! Je vous propose ainsi – tout comme je l'ai fait aux députés – d'évaluer l'impact budgétaire de toutes les mesures demandées afin de mettre un terme aux disparités de leurs différentes estimations. Je souhaiterais ainsi que nos services y travaillent avant de lancer, avec le monde combattant et la représentation nationale, un plan sur quatre ans. Une telle démarche conférera de la visibilité au quinquennat. Toutes les demandes ne pourront être exaucées, comme sans doute celles qui ont été réitérées depuis plus de cinquante ans ! Je souhaite que l'on s'engage sur une réflexion éclairée à long terme pour obtenir de la visibilité sur toutes ces demandes. Des problèmes juridiques se posent certes mais la question budgétaire doit aussi être mise en avant.

Vous me parlez des Harkis « européens » ou supplétifs de statut civil de droit commun. C'est un sujet difficile. La loi qui a créé l'allocation de reconnaissance s'adressait

explicitement aux Harkis de droit local qui avaient dû quitter l'Algérie dans les conditions dramatiques que nous connaissons tous. Le législateur a souhaité, de manière constante, réservier ces dispositifs à ces anciens Harkis d'origine nord-africaine. Pour des raisons juridiques, le droit avait été temporairement ouvert aux Harkis de droit commun. Sauf qu'en 2016, le Conseil constitutionnel a validé le retour à l'intention initiale. Les Harkis de droit commun ont pu, quant à eux, bénéficier de dispositifs de droit commun destinés aux rapatriés dont ont totalement été privés les Harkis de droit local. J'ai proposé que l'on en reste à cette décision du Conseil constitutionnel dans la mesure où les supplétifs de droit commun ont été considérés comme des rapatriés, à l'inverse des Harkis de droit local. Telle était ma réponse à l'Assemblée nationale que je vous réitère ce soir.

Mme Brigitte Micouleau. – Comme sénatrice de la Haute-Garonne, je suis particulièrement sollicitée sur la délicate question de l'allocation de reconnaissance au bénéfice des membres des forces supplétives en Algérie. Je regrette que les amendements qui ont été déposés à l'Assemblée nationale sur cette question aient été rejetés. Dans un rapport, l'ancien sénateur Jean-Baptiste Lemoyne, devenu depuis lors secrétaire d'État, avait considéré cette mesure comme équitable et juste, et que le budget de l'État était en mesure de la prendre facilement en charge. Ne serait-il pas possible de corriger cette lacune par l'adoption d'un amendement au projet de loi de finances pour 2018 ?

Mme Pascale Gruny. – Je soutiens ce qui a été dit par Bruno Gilles sur les anciens des Opex et leur prise en charge psychologique. Nous n'avons que peu de contacts avec eux, qui sont relativement clairsemés sur notre territoire national à l'inverse de nos anciens combattants d'Algérie. Ils ont souvent vécu des atrocités et ont besoin d'être pris en charge.

Nos anciens combattants sont de moins en moins nombreux dans nos associations, qui essaient d'y attirer des jeunes mais cette démarche rencontre un succès limité. Cependant, dans mon département de l'Aisne, certains jeunes assument des fonctions de porte-drapeaux. Pourrions-nous leur conférer une reconnaissance spécifique ? En outre, les associations peuvent également connaître des conflits de générations entre ces jeunes et certains anciens qui campent sur leurs prérogatives. Je souscris totalement à ce que vous nous avez déclaré sur la jeunesse et sur le passage de valeurs entre générations. Enfin, je souhaiterais revenir sur la commémoration du centenaire de la bataille du Chemin des Dames qui a eu lieu cette année avec la participation de l'État. La logistique s'est avérée extrêmement complexe et les exigences de celui-ci se sont avérées difficiles à être honorées par des personnels, le plus souvent bénévoles, qui étaient alors disponibles dans le département.

Mme Nadine Grelet-Certenaïs. – J'ai été très sensible à votre volonté de privilégier le travail de mémoire. Certaines associations dans nos territoires ruraux s'y emploient de façon remarquable et il est intéressant de privilégier des approches pédagogiques, en lien notamment avec les conseils municipaux d'enfants. J'ai été sollicitée dans mon département au sujet de la promesse faite par le candidat Emmanuel Macron d'étendre la carte des combattants aux appelés qui se trouvaient en Algérie de 1962 à 1964. Vous avez répondu que cette démarche sera étudiée. Il semblerait que 24 000 personnes soient concernées, pour un coût total de 15 millions d'euros.

M. Jean-Marie Morisset. – Madame la ministre, vous avez terminé votre propos en soulignant le caractère dynamique de votre budget. Il serait davantage dynamique si vous parveniez à convaincre Bercy de vous confier un budget identique d'une année à l'autre ! Effectivement, il vous faut assumer la revalorisation de la retraite du combattant qu'il a été

difficile d'obtenir l'année dernière et représente au total 30 millions d'euros. Tous les ministres en charge des anciens combattants que j'ai connus au cours de mes mandats ont également suggéré de recenser et de prioriser les différentes réformes sur quatre ans. Que comptez-vous faire l'année prochaine ? Permettez-moi, à mon tour, de vous indiquer certaines priorités : la reconnaissance de la carte 1962-1964 dont la proposition de loi visant sa reconnaissance avait été signée en son temps par l'actuel ministre du budget, qui ne sera pas de ce fait insensible à cette initiative, ou encore l'aide sociale de l'Onac en faveur de ses ressortissants les plus démunis, qui varie selon les départements. Enfin je serais heureux de vous entendre au sujet du service national universel sur lequel le Président de la République s'est engagé. Ce service fera-t-il l'objet d'une mesure générale et si tel est le cas, sur quelle durée ?

M. Jean Sol. – Madame la Ministre, je reviendrai sur les 25 millions d'euros que vous allez attribuer à l'action sociale de l'Onac. Comment cette somme sera-t-elle répartie, afin de mettre un terme aux disparités régionales et départementales ? La politique du tourisme de mémoire me paraît un très bon sujet. Comment les villes et les départements peuvent-ils mettre en œuvre de façon pragmatique cette politique ? Enfin comment comptez-vous valoriser le travail effectué par certaines associations d'anciens combattants en faveur de la transmission de la mémoire à nos enfants ; démarche qui me paraît essentielle aujourd'hui pour l'éducation civique.

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – Vous nous avez annoncé, Madame la ministre, un budget de 14 millions d'euros pour l'entretien et la rénovation des sites funéraires et mémoriels, notamment ceux de la Grande Guerre qui ont d'ailleurs été proposés pour une inscription sur la liste du patrimoine de l'Unesco. On ne peut que saluer ce soutien renforcé à ce projet majeur. Vous parliez plus spécialement de nécropoles et de lieux de mémoire qui participent à l'éveil de la citoyenneté. Pour moi, les premiers lieux de mémoire sont les monuments aux morts dont l'entretien incombe intégralement aux communes, déjà fragilisées par la baisse de leurs ressources. L'Onac intervient déjà dans l'entretien de ces monuments aux morts. Toutefois, puisque nous commémorons les cent ans de la Grande guerre, l'ancien maire que je suis depuis quelques jours vous demande s'il n'existe pas une aide exceptionnelle pour redonner leur dignité à quelques monuments aux morts qui se trouvent souvent dans un état préoccupant.

M. René-Paul Savary. – Pouvez-vous nous confirmer si la décision du classement au patrimoine mondial de l'Unesco des lieux de mémoire de la Première Guerre mondiale sera rendue l'année prochaine ? Les départements portent ce dossier depuis un certain nombre d'années et je souhaite savoir si cette démarche a toutes les chances d'aboutir.

Mme Corinne Féret. – Je souhaite revenir sur les cycles mémoriels qui se dérouleront d'ici à 2020. Je suis sénatrice du Calvados et nous nous apprêtons à commémorer le soixante-quinzième anniversaire du débarquement en Normandie. Comme en témoigne l'engagement de la population, cet anniversaire comptera et est attendu. La date du 6 juin 2019 est-elle d'ores et déjà inscrite dans le cycle mémoriel que vous évoquez et pourra-t-elle faire l'objet d'un accompagnement spécifique par votre ministère ? Pensez-vous que l'inscription des plages de Normandie au patrimoine de l'Unesco, demandée par la région Normandie, ait une chance d'être retenue ?

M. Yves Daudigny. – Madame la ministre, 2018 sera l'anniversaire de la bataille de Bois-Belleau que marqua le premier engagement des troupes américaines aux côtés des alliés et qui contribua à l'arrêt de l'avancée allemande vers Paris. Avez-vous prévu des

contacts avec les autorités américaines pour que cette cérémonie, dont l'éclat annuel est notamment assuré par la présence de *Marines* américains, ait un écho plus fort encore à l'occasion du centenaire ? Par ailleurs, je suis co-président fondateur de l'association qui est à l'origine de la demande d'inscription au patrimoine de l'Unesco des sites de la Première Guerre mondiale. Où en est le dossier ? L'inscription pourrait-elle intervenir le cas échéant en 2018 ?

Mme Frédérique Puissat. – Je souhaite évoquer les enjeux liés aux médailles militaires qui sont simples à résoudre et pourraient de ce fait être placés en tête des priorités de votre action.

Mme Victoire Jasmin. – Le service militaire adapté (SMA) permet, dans les départements et les collectivités d'outre-mer, à de nombreux jeunes au chômage et sans qualification d'acquérir une formation dans un grand nombre de secteurs. Toutefois, à l'issue de cette formation, les jeunes demeurent au chômage. Le travail qu'ils accomplissent est pourtant formidable, comme l'a illustrée l'organisation du déjeuner républicain donné dans l'Hôtel du département, en l'honneur de la délégation du Premier ministre lors de son déplacement en Guadeloupe la semaine dernière. Les Français d'outre-mer ont été parmi ceux qui ont défendu la Patrie et ont servi la France, y compris en Algérie. Ils ont bravé la mer pour assumer leur devoir et il conviendrait de les valoriser et de saluer leur rôle. Si je suis ici aujourd'hui, c'est grâce à eux. Je souhaiterai également féliciter le travail de l'Onac, qui a su organiser des expositions qui ont suscité un grand intérêt. Il faudrait qu'une telle démarche soit réitérée à destination des écoles pour favoriser la citoyenneté. Le devoir de mémoire doit ainsi être continu.

Mme Jocelyne Guidez. – La retraite du combattant, qui s'élève à 750 euros annuels, n'est pas réversible lors du décès de son titulaire. Ne pourrait-elle pas être reversée – fût-ce à un taux de 54 % - au conjoint survivant ? Pour les femmes n'ayant pas eu une carrière complète, et touchant donc une très faible pension de retraite, une telle mesure serait tout à fait idoine.

Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État. – Je maintiens ma position pour les Harkis de statut civil de droit commun. L'évaluation financière n'est pas en cause mais plutôt la distinction qui a été faite dès l'origine pour traiter des situations distinctes des Harkis de droit local et de droit commun. Sur les Opex et la population disséminée de ses vétérans, il est important pour tous les anciens combattants des Opex d'ériger un monument spécifique à Paris pour assurer leur reconnaissance. Les armées sont d'ailleurs très attachées à la réalisation prochaine de ce projet qui répond à une forte demande. Plusieurs associations rassemblent principalement des anciens d'Opex, même si quelques vétérans ont rejoint les associations d'anciens combattants traditionnelles. J'ai bien conscience que les enjeux de la reconnaissance du monde combattant évolueront vers les Opex et la prise en charge de cette quatrième génération du feu.

Je suis également très heureuse de voir des jeunes porte-drapeaux et je les en félicite chaque fois. Il est vrai que des conflits de générations peuvent se faire jour lorsqu'il s'agit d'assurer la direction des associations. Je constate que les associations d'anciens combattants, au-delà des demandes régulières qui sont les leurs depuis près de cinquante ans, se sont tournées vers la mémoire au point d'en devenir des acteurs engagés.

Je comprends les difficultés des territoires qui ne disposent pas de moyens, mais je n'étais pas au poste que j'occupe actuellement au moment de la commémoration du

Chemin des Dames. Je comprends aussi la difficulté de mettre en œuvre des cérémonies nationales dans des territoires où de nombreux moyens humains et financiers doivent être mobilisés.

S'agissant de l'attribution de la carte du combattant pour la période 1962-64 et des quinze millions d'euros qui sont parfois cités, mes services m'ont plutôt évoqué le chiffre de cent millions d'euros. Les ordres de grandeur divergent fortement, ce qui suscite mon étonnement. Je souhaite que notre évaluation, d'abord du nombre de bénéficiaires potentiels puis du coût, soit la plus précise possible afin de prendre des décisions éclairées. Nous allons débuter ce travail d'évaluation maintenant car je souhaite vous présenter un budget prospectif pour les prochaines années.

Je sais que je ne fais pas moins mal que les autres budgets depuis dix ans dont la perte moyenne annuelle est de 100 millions d'euros, tandis que le budget 2018 ne baisse que de 76 millions d'euros. Pour preuve, en 2009, il avait baissé de 218 millions d'euros, en 2011 de 93 millions d'euros, en 2012 de 145 millions d'euros, en 2014 de 86 millions d'euros et en 2015 de 149 millions d'euros. Je m'inscris même dans une moyenne très basse puisque j'ai pu arracher au ministre du budget des mesures nouvelles. Je ne peux manifestement révolutionner les choses en quatre mois. Certaines demandes sont très anciennes et personne n'y a répondu jusqu'à ce jour ! Nous avançons.

S'agissant des aides et secours à géométrie variables, je pense que vous faites référence à celles de l'Onac dont on constate, selon les départements, des niveaux d'aides différents. A partir du 1^{er} janvier prochain, une circulaire devrait être prise afin d'harmoniser ces prises en charge sur l'ensemble du territoire national.

Nous souhaitons bien évidemment accompagner la quatrième génération du feu, qu'il s'agisse des blessés physiques ou psychiques, et favoriser sa réinsertion. Parmi les missions de l'Onac figure également l'accompagnement des victimes du terrorisme et notamment des personnes les plus démunies, dont la situation sociale aura été d'autant plus fragilisée par la survenue des attentats. Le budget social de l'Onac ne bougera pas.

S'agissant de l'inscription au patrimoine de l'Unesco, j'ai rencontré l'association « Paysages et sites de mémoire de la Grande Guerre », avec le président du Souvenir français. L'Unesco doit rendre sa décision en juin 2018. Je ne peux vous en dire davantage, de peur de nuire à ce dossier par une déclaration qui pourrait être considérée comme malvenue. Le dossier pour la Normandie et les plages du débarquement est actuellement en cours de constitution. Nous sommes naturellement favorables à aider et à porter avec les territoires, ainsi qu'avec les associations, ces dossiers.

Les monuments aux morts font l'objet d'une dotation particulière de l'Onac destinée aux communes qui le demandent. Ces dernières doivent ainsi envoyer un dossier, argumenté et chiffré. En 2017, 200 000 euros ont été consacrés par l'Onac. Seulement 130 000 euros étaient disponibles en 2010 ; preuve que nous aidons davantage les collectivités qui le demandent.

A l'heure actuelle, rien n'a été décidé pour l'organisation des célébrations du soixante-quinzième anniversaire du débarquement en Normandie dans le département du Calvados. J'imagine que des manifestations importantes se dérouleront en Normandie.

Le Bois-Belleau est un sujet particulier. Je suis en contact avec les Américains pour organiser une manifestation exceptionnelle. Nous faisons un travail important avec l'ensemble des pays qui ont été impliqués dans les deux conflits mondiaux ; pour preuve, la participation du Canada à la commémoration du raid de Dieppe.

Enfin, je n'ai pas parlé du SMA qui est un très beau dispositif et qui a inspiré le service militaire volontaire en métropole. 6 000 jeunes sont pris en charge par les armées dans ce dispositif. Certes, si tous ne trouvent pas un emploi, les employeurs accordent manifestement une attention particulière aux jeunes qui sont sortis du SMA en raison du savoir-être qu'ils y reçoivent. Dans ce dispositif d'insertion, cette dimension est essentielle.

Mme Victoire Jasmin. – Le fléchage des formations est important. Toutes celles et ceux qui ont suivi la filière froid et climatisation ont reçu un emploi.

Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État. – Ce type d'insertion est exceptionnel. Par ailleurs, nous ne devons pas oublier la mémoire des combattants d'outre-mer. J'en parlerai avec ma collègue Annick Girardin, ministre des Outre-Mer, afin que nous soyons assurés que l'engagement de tous les combattants pour la France soit reconnu à sa juste valeur. Enfin, s'agissant des médailles militaires, cette demande m'a été transmise par les associations. Il est regrettable que les délais d'octroi se heurtent parfois au décès des récipiendaires. Je vais tâcher de faire accélérer les choses, afin de lever ces freins incompréhensibles.

M. Alain Milon. – Merci, Madame la ministre. Nous avons rendez-vous le 6 décembre prochain en fin de matinée pour l'examen en séance publique de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

Article 13 de la Constitution - Audition de Mme Dominique Le Guludec, candidate proposée par le Président de la République à la présidence de la Haute Autorité de santé

M. Alain Milon, président. – Nous devons procéder, en application de l'article 13 de la Constitution, à l'audition publique de Mme Dominique Le Guludec, présidente de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), que le président de la République propose de nommer à la présidence de la Haute Autorité de santé (HAS). Nous nous prononcerons ensuite sur cette nomination.

Vous savez tous que la présidence était assurée par Mme Agnès Buzyn depuis mars 2016, jusqu'à son entrée au Gouvernement en mai dernier.

Mme Le Guludec est professeur de médecine, spécialisée en cardiologie et médecine nucléaire. Chef de service à l'hôpital Bichat, elle préside depuis 2013 le conseil d'administration de l'IRSN, fonction qu'avait d'ailleurs également occupée Agnès Buzyn.

La HAS joue un rôle essentiel dans notre organisation sanitaire. Ses missions, nombreuses, se sont élargies, et couvrent des enjeux majeurs tels que l'évaluation du médicament, les bonnes pratiques professionnelles, les recommandations de santé publique ou la certification des établissements de santé.

À l'heure où chacun souhaite préserver l'accès pour tous nos concitoyens à un système de santé de qualité, mais s'interroge aussi sur la soutenabilité financière de notre modèle, les attentes vis-à-vis de la HAS sont particulièrement fortes. Nous le voyons avec la montée en puissance de problématiques telles que la pertinence des soins ou l'innovation en santé, qu'elle concerne les traitements ou les modes d'organisation et de prise en charge.

Je vais laisser la parole à Mme Le Guludec pour qu'elle évoque son parcours ainsi que sa vision des grands enjeux auxquels l'institution devra faire face dans les prochaines années et des orientations qu'elle souhaiterait mettre en œuvre. Elle répondra ensuite à nos questions.

Mme Dominique Le Guludec, candidate proposée par le Président de la République à la présidence de la Haute Autorité de santé. – Le Président de la République a proposé mon nom pour présider le collège de la HAS, à la suite de la nomination d'Agnès Buzyn comme ministre des solidarités et de la santé. C'est un honneur et un défi au vu des enjeux qui nous attendent. La HAS est un organisme scientifique indépendant, garant de la cohérence et de la qualité de notre système de santé afin qu'il assure à nos concitoyens un accès durable et équitable à des soins aussi efficaces et pertinents que possible. Ma candidature s'inscrit dans un parcours médical, scientifique et administratif qui, je l'espère m'a préparée à assurer les responsabilités de cette fonction.

Je suis d'abord et avant tout médecin de terrain, avec une spécialité clinique comme cardiologue et une spécialité d'imagerie, la médecine nucléaire. Après un internat clinique, j'ai été chef de clinique en cardiologie et je me suis orientée vers un exercice public hospitalo-universitaire. J'ai néanmoins testé dans mon parcours l'exercice libéral en faisant des remplacements de ville et aussi l'exercice associatif en faisant des consultations à l'Œuvre de secours aux enfants (OSE). Je me suis très tôt intéressée aux nouvelles modalités d'imagerie fonctionnelles et moléculaires qui bouleversaient notre vision de la maladie et qui ouvraient un champ de recherche et d'innovation considérable. La suite m'a confortée dans ces choix, car l'imagerie a pris une place grandissante dans la prise en charge des patients.

Je suis professeur des universités, praticien hospitalier de biophysique et médecine nucléaire à l'hôpital Bichat. J'ai pris successivement la responsabilité d'un service puis d'un pôle et j'ai monté une équipe de recherche Inserm. Néanmoins, j'ai toujours gardé une consultation de cardiologie, car le colloque singulier avec les patients m'est essentiel. J'ai pu ainsi réaliser le désarroi des patients confrontés à des informations contradictoires entre ce qu'ils lisent sur le Net et les recommandations de leur médecin ou lors du changement récent de la formulation du Levothyrox, par exemple.

Diriger un service dans un hôpital universitaire, c'est faire le grand écart permanent entre un travail de tous les jours auprès des patients pour un accueil digne et une qualité des soins irréprochable. C'est également un travail de chef d'entreprise avec tous les problèmes organisationnels et humains qui se posent dans une équipe paramédicale et médicale. C'est autant râler pour que le ménage soit fait correctement et les départs remplacés qu'être à la pointe des innovations et parler dans les congrès internationaux. C'est être au plus près des problèmes de terrain autant que dans les colloques et les publications. Cette obligation de pragmatisme fait qu'on ne décolle pas des réalités.

J'ai exercé durant toute ma carrière dans des zones défavorisées du nord de Paris (Avicenne, Beaujon, Bichat) et j'ai pu constater plus d'une fois les bienfaits formidables de notre système de solidarité français mais aussi les disparités qui persistent dans la maladie et

qui font qu'on est plus malade au nord qu'au centre de Paris et qu'on y accède encore aujourd'hui plus tardivement aux soins.

Pendant tout mon parcours, je me suis aussi fortement impliquée dans la recherche médicale avec la création d'une équipe de recherche Inserm en imagerie multimodalité et d'une plateforme d'imagerie expérimentale, en travaillant particulièrement à la multidisciplinarité indispensable entre chercheurs, imageurs et cliniciens. Je suis responsable de programmes nationaux et européens de recherche dans des domaines à forte valeur d'innovation : imagerie, biothérapie, nanotechnologies.

Afin d'exercer au mieux mes fonctions de responsable lorsque j'ai été nommée chef de pôle, j'ai développé mes compétences managériales en retournant sur les bancs de la formation pour un magistère de management médical à l'Essec. J'ai aussi appris à gérer la contradiction entre les moyens limités de nos hôpitaux et l'évolution galopante de la médecine, et à rechercher des moyens de financement originaux de l'innovation, en créant par exemple un GCS public-privé pour financer un tomographe par émission de positons à l'hôpital Beaujon.

J'ai très tôt assumé des responsabilités transversales, d'abord au sein de mon hôpital, puis de l'Assistance publique des hôpitaux de Paris (AP-HP), dans le cadre du Comité d'évaluation des innovations technologiques, au sein de ma faculté où j'ai été membre du conseil de gestion de l'Université Paris-Diderot pendant deux mandats, seule femme du collège A, puis au niveau national dans des sociétés savantes, au conseil national des universités, ou dans des agences d'expertise. Je suis présidente d'une commission de qualification du conseil national de l'Ordre des médecins. Enfin, au niveau européen, j'ai siégé au conseil de l'Agence européenne de médecine nucléaire.

Plus récemment, deux missions m'ont beaucoup enrichie. J'ai été nommée en 2013 présidente du conseil d'administration de l'IRSN, agence scientifique d'expertise et de recherche sur les risques nucléaires civils, militaires et médicaux. Cette fonction m'a familiarisée avec la gestion des risques et la gestion de crise dans un domaine sensible, la communication avec le grand public sur les débats sociaux, l'intégration de la société civile aux différents stades de l'expertise et de la recherche et le management d'une institution pluridisciplinaire. J'ai pu y développer une vision stratégique, contribuer à élaborer la politique d'une institution publique, appréhender la gestion d'un conseil d'administration et l'équilibre financier dans un contexte contraint. J'en anime le comité d'orientation des recherches, et participe à celui d'éthique et de déontologie. J'y ai appris à mener l'orientation des choix d'une institution en lien avec le directeur général, et surtout à utiliser avec doigté la représentation symbolique d'une telle fonction. Je m'y suis familiarisée avec le fonctionnement des agences et leurs relations avec la représentation nationale, avec les ministères de tutelle, les hautes autorités, en l'occurrence l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), tout en participant à la dimension européenne, en particulier au sein de l'Agence nationale de l'énergie atomique.

J'ai par ailleurs été élue en 2015 présidente de la commission médicale d'établissement du groupe hospitalier Hôpitaux universitaires Paris Nord-Val de Seine (HUPNVS), et je participe à la gestion de ce groupe dans sa dimension dynamique médicale et paramédicale, de ressources humaines, de gestion des conflits, de contraintes budgétaires, techniques ou administratives. Ce groupe hospitalier comprend plus de 2 400 lits et près de 10 000 professionnels, des hôpitaux de médecine, chirurgie, obstétrique (MCO), mais aussi un hôpital gériatrique et un Ehpad. J'y ai touché du doigt ce que représentent les restructurations

hospitalières, avec la fermeture de l'hôpital Adélaïde-Hautval, à Villiers le Bel, fermeture nécessaire d'une structure qui n'était plus adaptée aux soins de notre époque, mais très douloureuse pour tous les professionnels qui y travaillaient.

J'y ai également approché un autre aspect de la relation avec les patients au travers des médiations, des plaintes et des éloges, ainsi que du travail avec les associations de patients. Pendant mon mandat, j'ai participé à la certification du groupe, ce qui m'a permis de me faire une idée précise des vertus et des limites du processus actuel de la HAS. Je vis surtout au plus près le dilemme dans lequel est notre système hospitalier qui doit financer l'innovation rapide dans un contexte budgétaire très contraint et qui atteint les limites de ce que les équipes peuvent produire. La nécessité de changements organisationnels à l'hôpital, mais aussi en ville et entre ville et hôpital est essentielle si nous voulons préserver la qualité de notre système de soins. Ces changements ne peuvent se faire qu'avec les équipes, hospitalières comme libérales, paramédicales comme médicales, car aucune évolution importante de notre système ne pourra se réaliser si elle ne vient pas des professionnels eux-mêmes. Ils doivent être en première ligne pour proposer des innovations, participer à leur évaluation, faire évoluer les bonnes pratiques, s'emparer des questions de déficience en santé, de la gestion des risques, et cela en collaboration avec les premiers bénéficiaires, les patients et les citoyens.

L'élaboration du projet de construction d'un nouveau campus hospitalo-universitaire, que nous appelons le campus nord, à Saint-Ouen, et qui doit permettre de remplacer les hôpitaux Bichat et Beaujon à l'horizon 2025 a mis au jour les nombreuses transformations qui attendent les hôpitaux dans les années qui viennent. Emblématique hôpital du futur, il devra intégrer des innovations majeures tant organisationnelles que médicales permettant la réduction des durées de séjour pour le plus grand bien des patients, mais il devra aussi intégrer l'hôpital digital, la e-santé, le développement encore plus important de la médecine ambulatoire, la mutualisation des plateaux de lits, l'ouverture sur la médecine de ville, etc. Ce projet est une expérimentation qui m'a beaucoup appris.

Ces évolutions ne manquent pas de soulever des inquiétudes car elles s'accompagnent d'une profonde modification de notre façon de penser l'hôpital avec une réduction capacitaire significative rendant indispensable le travail collaboratif en amont avec les cabinets libéraux et les autres structures de soins de ville, mais aussi avec les soins de suite et de réadaptation (SSR) et les structures d'aval médicales et médico-sociales.

L'ensemble de ces expériences m'a certes donné des compétences. Elles m'ont surtout fortement sensibilisé aux enjeux auxquels nous serons confrontés dans les années qui viennent. Je suis très fortement attachée à préserver et accroître la qualité de ce système qui nous bénéficie tant. C'est la raison pour laquelle je suis devant vous ce soir.

La HAS est une institution majeure dans le domaine de la santé. Sa responsabilité sociétale est d'aider les pouvoirs publics à préserver les valeurs fondamentales de qualité, de solidarité et d'équité en même temps que les droits individuels et collectifs des patients et des professionnels. Autorité publique indépendante à caractère scientifique, elle permet de fonder nos politiques de santé sur une approche scientifique et médicale – la médecine basée sur les preuves – qui seule permet de déterminer le juste soin et sa pertinence. Son indépendance à l'égard des politiques comme des intérêts privés est garante de la pertinence de ses avis et la qualité de son travail est une condition d'acceptation par tous les acteurs des choix effectués.

Notre système de santé est considéré comme l'un des meilleurs au monde. Il vit une profonde mutation qui ne fera que s'accélérer dans les années à venir. Il doit faire face à des choix stratégiques justifiés par l'augmentation de la demande de soins due au vieillissement de la population, aux maladies chroniques, mais aussi par le rythme de l'innovation et l'attente justifiée de nos concitoyens, dans un contexte de contrainte économique.

Tels sont les éléments qui ont conduit à la définition des quatre axes de la stratégie nationale de santé : la prévention et la promotion de la santé tout au long de la vie et dans tous les milieux, la lutte contre les inégalités sociales et territoriales d'accès à la santé, la nécessité d'accroître la pertinence et la qualité des soins, et enfin l'innovation. Ces axes engagent l'institution.

Comme à l'IRSN, il faut aussi y prendre en compte la sensibilité sociétale au-delà des connaissances scientifiques et y amplifier la participation des patients et des citoyens à tous les niveaux. Il est aussi du rôle de la HAS d'assumer des enjeux nouveaux de communication en lien avec les professionnels, les sociétés savantes et les associations de patients, mais aussi avec les medias, dans une société où les réseaux sociaux peuvent favoriser la diffusion de croyances au détriment des connaissances.

Les professionnels de santé ont tous déjà profondément modifié leurs pratiques de sorte que la médecine exercée aujourd'hui n'a rien à voir avec celle que j'ai connue pendant mon internat. Ils sont un peu inquiets car ils ont l'impression d'un effort qui ne s'arrête jamais comme une vis qui tournerait sans fin. Ils ont raison : il faut toujours faire plus et mieux. Ce qui nous attend comme changement sera aussi profond que ce qui a déjà été fait. C'est en même temps pour eux une profonde satisfaction d'être de plus en plus efficaces pour prévenir et pour soigner. Il faut donc absolument accompagner ces professionnels qui ont besoin de sérénité pour exercer leur métier. Il faut aussi accompagner les patients pour qu'ils puissent prendre toute la place qui leur revient de droit. Le travail de la HAS est là pour fournir les outils de ces évolutions, aider à faire les bons choix, être garante de leur pertinence.

La HAS a de nombreuses missions à fort enjeu : évaluer les produits de santé, médicaments, dispositifs médicaux, actes, ainsi que les actions et programmes de santé publique ; définir les bonnes pratiques professionnelles ; enfin, certifier et accréditer les établissements et certains professionnels. Elle est interrogée sur tous les sujets importants dans son domaine de compétence. Elle exerce ses missions avec compétence et beaucoup de pays nous l'envient eu égard à la qualité des centaines d'avis rendus, ce qui est une gageure au vu du rythme actuel de l'innovation. Il faut mettre cela au crédit de son indépendance, de la qualité et du dévouement de ses salariés, de l'excellence de ses experts autant que de sa méthodologie de travail dans une démarche scientifique et transparente.

En ce qui concerne les missions d'évaluation des produits de santé, les principaux enjeux dans un contexte d'innovation très forte et onéreuse sont la qualité de la méthodologie d'évaluation, la rapidité de cette évaluation, le maintien de l'accès équitable à l'innovation, la soutenabilité financière pour le système et donc le développement de l'évaluation médico-économique. Un travail considérable a déjà été effectué par mes prédécesseurs dans ce domaine. Ils ont notamment beaucoup travaillé sur les critères d'évaluation dans un souci d'impartialité, de transparence et de simplification et en développant l'évaluation médico-économique et l'évaluation de l'efficience des stratégies thérapeutiques autant que des produits.

Il faut nous appuyer comme en Angleterre sur des équipes de recherche académiques. La participation active des patients à ces évaluations que la HAS a déjà beaucoup développée est également un gage de qualité. Cette participation n'est pas formelle. Il a été démontré scientifiquement qu'elle améliore les évaluations et *in fine* la qualité des soins. Nous allons poursuivre et accélérer ce travail, en particulier dans un contexte européen où la HAS a une forte reconnaissance. Des innovations thérapeutiques majeures, tant dans le domaine du médicament que du dispositif arriveront dans les mois qui viennent avec des prix inédits à ce jour : thérapies géniques, immunothérapies, biothérapies, et ceci dans tous les domaines, pas seulement celui du cancer, mais aussi l'asthme sévère, la dermatologie, les maladies rhumatismales inflammatoires... Certaines injections coûtent plus de 500 000 euros la dose, mais peuvent aussi sauver ou transformer la vie de certains patients. Notre pays fait partie de ceux où tous les patients sans conditions de ressources ont le plus vite accès à l'innovation. L'enjeu est de préserver cet accès et pour commencer de faire les choix pertinents.

Quels sont les enjeux dans le champ de la certification des établissements de santé et l'accréditation des médecins ? La mission est énorme avec 2 600 établissements en France et plus de 600 visites annuelles qui permettent d'évaluer les établissements de santé publics et privés. Ces visites portent sur le niveau des prestations et soins délivrés aux patients et sur la dynamique d'amélioration de la qualité. Trois maîtres mots : médicalisation, simplification, évaluation par les résultats.

Jusqu'à présent, il est notoire que l'accréditation a été centrée sur les structures et les processus, mais peu sur la pertinence médicale et les résultats des prises en charge. Personne ne peut nier que cela a grandement amélioré la qualité générale des organisations et c'était la base par laquelle il fallait commencer. Désormais, on prend mieux en charge la douleur, on prévient mieux les infections nosocomiales, on assure mieux la continuité des soins ou l'information du patient, on s'attache à recueillir son consentement avant les actes invasifs, etc. Le système a acquis une maturité qui fait que l'on peut aller au-delà en évaluant la pertinence des prises en charge cliniques et leurs résultats tout en veillant à la pérennité de l'organisation générale des soins. Là encore, il faut modifier les paramètres de l'évaluation en faisant le deuil de l'exhaustivité pour cibler des paramètres de résultats.

La HAS a ainsi proposé ces dernières semaines, avec une grande prudence sur les effets délétères possibles, une évaluation de la mortalité par pathologie. Une expérimentation sera lancée l'an prochain sur la mortalité à un mois après infarctus du myocarde. Cela permettra de mieux juger, sur des critères durs, de la pertinence des prises en charge et de les améliorer là où elles doivent l'être.

Cela aura aussi l'avantage de remettre la certification dans les mains des professionnels de santé, de remobiliser les équipes médicales et paramédicales, de valoriser les actions entreprises en les mettant dans une dynamique d'amélioration continue. Il faut donc parler leur langage. Les indicateurs doivent être simplifiés, compréhensibles, proches des pratiques, lisibles par les acteurs de terrain qui doivent pouvoir se les approprier. Cela clarifiera le sens donné à la certification.

Renforcer la fonction incitative et faire porter l'évaluation sur des fondamentaux indiscutables, mais surtout sur la capacité des équipes à progresser, tels sont les objectifs. Le but *in fine* est d'évaluer le parcours du patient dans son ensemble tout en sachant que l'hôpital n'en représente qu'une petite portion. L'expérimentation va vers des évaluations qui prennent en compte l'amont et l'aval, comme celle qui a été proposée récemment pour la prise en

charge d'une fracture du col du fémur. La construction du référentiel des parcours est une expérimentation essentielle pour la HAS. Si l'on veut proposer de nouveaux modes de financement pour ces parcours, il devient essentiel d'en mesurer la qualité et en particulier la pertinence et les résultats. L'évaluation des groupes hospitaliers de territoires renforcera la transversalité de façon à garder l'évaluation de chaque site, mais aussi celle des parcours, en lien avec les autorisations délivrées par les Agences régionales de santé (ARS).

Enfin, certains chantiers sont à revisiter en raison du contexte d'évolution forte. Il appartient à la HAS de fournir aux tutelles les éléments pour une régulation des structures qui permette d'optimiser le service rendu à la population. Là encore, ce travail doit reposer sur une analyse scientifique de la littérature ainsi que sur l'avis des experts et des patients.

L'élaboration des recommandations est une autre mission de la HAS. Elle s'adresse avant tout aux professionnels pour les aider à mettre à jour leurs pratiques, ce qui est une nécessité au regard de la rapidité des évolutions. Les recommandations sont aussi de plus en plus organisationnelles. Elles s'inscrivent totalement dans le pilotage par la pertinence proposé par notre ministre. Elles concernent le soin mais également la prévention et directement les soins de premier recours. Nous avons la chance d'avoir en France un réseau de médecins libéraux, généralistes et spécialistes, qui ont la confiance de nos concitoyens. Ils doivent être en première ligne pour l'amélioration de la prévention et des prises en charge. Ils ont besoin d'être accompagnés pour structurer ces prises en charge et la mise en place d'équipes pluridisciplinaires telles qu'elles existent par exemple dans les maisons de santé. Là encore, l'acceptabilité des recommandations ne peut être acquise que si ce travail est mené de façon collaborative, avec les patients, les sociétés savantes, les professionnels tant libéraux que salariés, en particulier pour assurer la cadence de leurs actualisations, la qualité de leur diffusion, et leur suivi.

Cette collaboration ne doit pas affecter l'indépendance des recommandations et la vigilance dans le contrôle des liens d'intérêt doit être maintenue. Le mode de communication doit aussi se moderniser si nous voulons être suffisamment visibles. Enfin, la sensibilisation des jeunes médecins en formation pourrait être améliorée en partenariat avec nos facultés et nos CHU.

Pendant les quinze mois de sa présidence, Mme Buzyn avait initié de forts changements dans l'institution, permis par l'ordonnance du 2 janvier 2017. Elle y a fait modifier la constitution du collège et les règles de son renouvellement. Elle y a instauré la parité alors qu'à son arrivée il n'y avait aucune femme parmi les huit membres du collège. Elle a également positionné des femmes compétentes à la tête des services. Elle a participé à la simplification du paysage des agences sanitaires. Le comité technique des vaccinations a été ainsi rattaché à la HAS de façon cohérente et efficiente et une commission réglementée spécifique a été créée. Les enjeux sociétaux des sujets vaccinaux n'ont pu vous échapper ces derniers temps. La commission s'est mise au travail avec la rigueur et l'indépendance qui caractérisent l'institution. Elle commence à produire ses premiers avis.

Le deuxième rapprochement est en cours de discussion et a pu susciter des inquiétudes. Il vise l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (Anesm), créée par la loi de financement de la sécurité sociale de 2007. Ce rapprochement avait pour objectif de favoriser les travaux interdisciplinaires et transversaux aux secteurs sanitaire et social pour mieux servir les parcours de vie et de soins des usagers. L'Anesm a réalisé ces dernières années un très gros travail pour élaborer des outils d'évaluation dans ce domaine, outils forcément différents de

ceux appliqués aux établissements de soins. On ne peut que saluer les progrès suscités par son travail dans la prise en charge des personnes âgées en situation de handicap ou dans la protection des jeunes en situation de vulnérabilité.

Cependant, dans un contexte très évolutif, les deux agences ne peuvent que gagner à conjuguer leurs forces pour faire encore progresser cette prise en charge en partageant des méthodologies éprouvées pour améliorer les critères d'évaluation de ces établissements. On compte environ 32 000 établissements sociaux et médico-sociaux contre 2 600 établissements de santé. On conçoit donc aisément les problèmes qui se posent lorsque les évaluations sont réalisées par des organismes habilités très variés sans cahier des charges opposable. En gage de la prise en compte de la spécificité de cette mission, il est prévu dans le PLFSS de créer au sein de la HAS une commission réglementée indépendante qui aura autant d'autonomie que la commission de transparence.

Les différentes lois de santé ont attribué chaque année à la HAS de nombreuses missions nouvelles dont l'une consiste à rendre une analyse prospective du système de santé pour formuler des propositions d'amélioration de sa qualité et de son efficacité. Cela pourra être une occasion de nous revoir.

Le PLFSS 2018 a mis en exergue plusieurs sujets qui ne manqueront pas d'influencer le travail de la HAS, que ce soit la vaccination obligatoire, la télémédecine ou la régulation des activités d'information dans le domaine du dispositif. La politique de santé axée sur la pertinence des soins engage l'institution.

Constatation est faite par notre ministre que la régulation par l'Ondam n'est plus suffisante et qu'il convient d'introduire de la régulation par la qualité et la performance. Cela passera par la création d'un tiroir d'innovations organisationnelles et de tarification doté d'un fonds financier. Il permettra aux acteurs de terrain de demander un soutien financier pour de nouvelles organisations, de nouveaux modes de prise en charge, de nouveaux modes de coordination entre ville, hôpital et secteur médico-social. Ces innovations qui doivent favoriser le décloisonnement pour remettre le patient au cœur de sa prise en charge devront être évaluées avec soin avant d'être déployées. L'enjeu pour la HAS consistera à définir une batterie d'indicateurs de résultats, y compris du point de vue du patient, selon ses méthodes, en concertation avec les professionnels et dans un calendrier rapide.

Toutes ces tâches sont cohérentes dans le contexte d'évolution forte du système. Elles poseront cependant le problème des moyens budgétaires et humains de l'institution. La HAS est bien gérée, comme la Cour des comptes l'a fait remarquer. Elle a fourni de gros efforts d'efficience pour contribuer à l'effort budgétaire national. Elle a aussi rogné petit à petit sur son fonds de roulement et les limites de l'exercice seront bientôt atteintes. Il faudra trouver encore des leviers d'efficience et veiller à la pérennité des moyens de l'institution pour assurer son efficacité.

Enfin, les questions qui se posent à nous se posent aussi à l'échelon mondial. L'Europe est un maillon fort pour mutualiser les ressources et les expériences et pour faire converger les critères de qualité. Elle a également un rôle à jouer dans la gestion des prix des médicaments innovants. La HAS a un rôle moteur pour l'évolution et l'harmonisation des démarches d'évaluation. Elle est déjà fortement intégrée dans les réseaux européens d'évaluation. Mes prédécesseurs y ont beaucoup travaillé. Il nous faut encore renforcer ce positionnement à l'heure du Brexit pour être force de proposition et faire valoir notre système de santé.

La tâche est vaste et demande en interne des efforts permanents de réactivité et de transversalité. Il s'agit d'un travail collégial avec des équipes de qualité, un collège renouvelé et des bases solides posées par mes prédecesseurs. J'espère que mon expérience, mes valeurs d'éthique et de probité, ma détermination, mon enthousiasme et mon engagement pour le service public vous convaincront de me confier la direction de cette très belle institution.

M. Alain Milon, président. – Permettez-moi une boutade. Vous avez défendu, au début de votre intervention, l'idée d'une pratique de terrain indispensable. Les parlementaires devraient eux aussi bénéficier de cette pratique de terrain. Vous avez l'écoute du Président de la République. Peut-être pourriez-vous le lui suggérer afin qu'on ne nous oblige pas à abandonner nos mandats pour ne rester que parlementaires ?

Mme Nadine Grelet-Certenaïs. – La tâche est vaste et je vous souhaite beaucoup de courage. L'article 51 du PLFSS 2018 prévoit le transfert de l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements médico-sociaux au sein de la HAS. Les secteurs sanitaire et médico-social comportent des différences fondamentales. La crainte est forte que la vision sanitaire prenne le pas sur les conditions d'accueil et d'accompagnement des usagers de structures qui demandent beaucoup de souplesse et d'adaptabilité aux situations individuelles et familiales. Les établissements de santé sont des lieux où les patients se soignent ; les établissements médico-sociaux sont des lieux de vie où l'on soutient et où l'on construit. Qu'en pensez-vous ?

Les besoins sont importants dans les structures de santé mentale. Les pathologies lourdes sont nombreuses, notamment dans les zones rurales où l'isolement social est fort. Les équipes des centres médico-psychologiques me crient leur manque de moyens. Les psychiatres disparaissent et les maladies mentales ne sont plus prises en charge. Les équipes médicales ont dû faire des choix et ne peuvent plus intervenir au domicile des patients, perdant ainsi les outils d'évaluation essentiels à l'adaptation de la prise en charge. Ils perdent en temps et en efficacité. Quelles propositions concrètes pouvez-vous nous faire ?

M. Michel Amiel. – L'évaluation du médicament est l'une des missions essentielles de la HAS. Vous avez précisé qu'elle devait être de qualité et rapide et vous avez suggéré un éventuel rapprochement européen concernant le prix des médicaments innovants comme les antirétroviraux directs. Le Comité économique des produits de santé (CEPS) est démunie et n'a à sa disposition que treize fonctionnaires. Dans la mesure où vous envisagez la fusion de certaines agences, ne serait-il pas judicieux de rapprocher la HAS et le CEPS pour développer une vision globale du médicament ?

M. Alain Milon, président. – La ministre a déjà répondu sur ce point.

M. Daniel Chasseing. – Je tiens à vous féliciter car vous êtes un grand praticien scientifique tout en restant habitée par l'enthousiasme d'une pratique de terrain. Vous souhaitez la réduction des durées de séjour, le développement de la médecine ambulatoire et de l'e-santé tout en faisant évoluer les bonnes pratiques. La HAS se distingue selon vous en privilégiant la prévention, la pertinence de qualité et l'accès à l'innovation.

L'innovation repose sur un soutien financier entre la ville, l'hôpital et le secteur médico-social. Dans des territoires déjà en grande difficulté et qui verront leur situation s'aggraver dans les années qui viennent, ne faudrait-il pas augmenter le *numerus clausus* et le nombre de stages chez le praticien parallèlement au développement des équipes pluridisciplinaires et de la télémedecine que vous proposez ?

La médecine ambulatoire est sous-dotée. Les moyens financiers manquent pour qu'elle puisse s'adapter aux malades en situation de polyopathologie.

Mme Michelle Meunier. – C'est une belle succession que vous avez à prendre. En matière de recommandations de bonnes pratiques aux professionnels, la HAS gagnerait à rendre plus visibles les fiches qu'elle publie. La fiche de juillet dernier sur le repérage et le dépistage des violences faites aux enfants était excellente ; les professionnels de la protection de l'enfance ne s'en sont pas suffisamment emparés. Comment améliorerez-vous la communication de la HAS dans ce domaine ?

Quel rôle tiendra la HAS dans la révision de la loi de bioéthique ?

La santé numérique, les *big data*, l'aspect génomique sont des sujets qui vous tiennent à cœur. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Mme Martine Berthet. – Votre présentation montre que vous avez toutes les compétences pour ce poste. Comment voyez-vous évoluer les critères d'évaluation des produits de santé ? Faut-il garder celui du service médical rendu (SMR) ? Certains laboratoires proposent des solutions innovantes pour la prise en charge des traitements très onéreux, notamment en fonction de leur efficacité. Qu'en pensez-vous ?

Mme Victoire Jasmin. – Bravo pour votre parcours, et votre implication : vous êtes une femme plurielle, et je m'en réjouis ! Je suis cadre de santé au CHU de la Guadeloupe, où j'ai fait valoir mes droits à la retraite. Je mettais en œuvre la démarche d'accréditation à l'Institut Pasteur de Guadeloupe. J'étais aussi représentante à l'ARS. C'est avec émotion que je souhaite évoquer la psychiatrie en Guadeloupe : nous y manquons de psychiatres. Je souhaite que la HAS prenne conscience de cette carence et y remédie. La France toute entière manque de psychiatres mais, en Guadeloupe, c'est criant, surtout qu'il s'agit d'un archipel. Le Tep Scan et le cyclotron installés par le précédent Gouvernement ne sont pas opérationnels. Je compte sur vous pour remédier à ce problème. L'insularité génère des surcoûts, sans parler des conséquences de l'ouragan. Prenez-en conscience.

M. Jean Sol. – Comment envisagez-vous la certification des GHT, qui s'annonce pour 2020 ? Envisagez-vous de simplifier et d'améliorer les outils de recueil ? Il manque des experts-visiteurs : comment résoudrez-vous ce problème ?

Mme Dominique Le Guludec. – Vous me faites confiance, car ce sont là des questions pour une ministre ! La pratique de terrain me paraît indispensable. Je m'engage à abandonner, si ma nomination est confirmée, mes fonctions à l'hôpital et à l'IRSN, mais je garderai une demi-journée de consultation, pour rester au contact des réalités concrètes, car je crois que c'est très important.

Je n'ai pas encore les réponses à toutes vos questions. Le rapprochement entre l'Anesm et la HAS suscite des inquiétudes car les évaluations ne sont pas les mêmes. Pour autant, faire converger les méthodologies – pas forcément les critères – pour aboutir à un référentiel commun peut rendre le contrôle de qualité plus efficient. Certes, soins et médico-social se mélangent de plus en plus : poly-pathologies des personnes âgées, traitement de l'autisme... Beaucoup des recommandations de la HAS concernent aussi le médico-social. Si la commission spécifique est composée d'acteurs de ce secteur, que son vice-président connaît ce domaine, nous pouvons encore faire mieux.

La densité en médecins ne dépend pas de la HAS. Je sais que nous manquons de psychiatres, notamment en zones rurales et outre-mer. La HAS, à travers ses critères de bonne pratique, peut établir quels moyens manquent et faire remonter cette information mais elle ne décide pas de leur affectation.

À ma connaissance, la fixation du prix d'un médicament a été dissociée de son évaluation pour éviter les conflits d'intérêts, suite à plusieurs scandales. S'il est possible de créer des synergies pour l'évaluation de la sécurité, je suis persuadée qu'il faut laisser les prix en dehors de l'évaluation médicale et scientifique. Même remarque pour le nucléaire : l'expertise est faite par l'IRSN et les autorisations sont données par l'ASN. Cette dissociation nous préserve de maints problèmes.

M. Alain Milon, président. – C'est une volonté du législateur. Mme Buzyn nous a fait la même remarque il y a quelques semaines.

Mme Dominique Le Guludec. – Le *numerus clausus* n'est pas du ressort de la HAS. Les stages chez le praticien se sont énormément développés, au point qu'il devient difficile de trouver des maîtres de stage. L'ambulatoire ne convient pas partout. Aux États-Unis, la définition en est plus large, et il est vrai que, pour des personnes âgées isolées, après une anesthésie générale, il est bien plus facile de rentrer chez soi le lendemain matin que le soir même. Je suis d'accord : pour que l'ambulatoire se développe, il faut favoriser son financement.

La visibilité des bonnes pratiques est un vrai enjeu. Les recommandations ne suffisent pas : encore faut-il que les médecins les lisent. Vu leur nombre d'heures de travail, et le changement dans les modes de communication, celles-ci doivent être présentées sous forme synthétique : tableaux, schémas... Il y a sans doute des progrès à faire dans ce domaine.

À chaque innovation importante, les référentiels sont évalués préalablement par la HAS. Dénormes chantiers en perspective !

Les critères d'évaluation ont beaucoup évolué. Le SMR est utile, et la valeur thérapeutique peut simplifier en réduisant à un seul critère, donc à un seul tarif de remboursement. L'évaluation de l'efficience de la prise en charge est un véritable enjeu.

Pour remédier au manque de psychiatres, il faut que cette spécialité soit choisie par davantage d'étudiants. C'est le choix qu'a fait ma fille, en tous cas ! Mais ce n'est pas du ressort de la HAS. J'avais cru comprendre que l'installation du Tep Scan et du cyclotron était imminente. Je souhaite qu'ils soient bientôt opérationnels.

Pour certifier les GHT, il faut évaluer chaque site et le parcours du patient. Je suis d'accord, il faut simplifier et améliorer les outils de recueil. Cela ne concerne pas que les qualiticiens des hôpitaux – même si la complexité de leurs procédures nous a dotés d'un solide socle organisationnel – mais tous les professionnels. Les experts-visiteurs doivent consacrer du temps, et nous devons aussi mobiliser nos collègues médecins pour que la certification soit médicalisée.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

**Vote sur la proposition de nomination de Mme Dominique Le Guludec,
candidate à la présidence de la Haute Autorité de santé**

M. Alain Milon, président. – La commission des affaires sociales de l’Assemblée nationale procèdera à l’audition de Mme Le Guludec jeudi 16 novembre. Nous devons donc différer le dépouillement jusqu’à cette date afin que les résultats soient annoncés simultanément.

La commission procède au vote sur la candidature de Mme Dominique Le Guludec aux fonctions de présidente de la Haute Autorité de santé.

La réunion est close à 19 heures.

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

Mardi 7 novembre 2017

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 18 h 30.

Mercredi 8 novembre 2017

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et Campus France pour la période 2017-2020 - Audition de Mme Béatrice Khaiat, directrice générale de Campus France

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous accueillons Mme Béatrice Khaiat, directrice générale de Campus France. Campus France est un opérateur de l'État, placé sous la double tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre chargé des affaires étrangères. Campus France est chargé de mettre en place une « chaîne de l'accueil » des étudiants étrangers, allant de la promotion de l'enseignement supérieur français à la gestion de la mobilité et de l'accueil des étudiants étrangers qui choisissent de venir étudier en France. Campus France, ce sont 163 espaces et 92 antennes, intégrés au réseau culturel français dans 115 pays.

Mme Khaiat nous présentera le contrat d'objectifs et de moyens pour les années 2017 à 2020. La loi de 2010, qui a créé Campus France ainsi que l'Institut français et Expertise France, prévoit la transmission de leurs projets de contrats d'objectifs et de moyens aux commissions compétentes de chaque assemblée. Nous disposons de six semaines pour émettre, le cas échéant, un avis sur ce projet de contrat – ce que nous ne manquons jamais de faire. Afin d'éclairer cet avis que nous formulerais la semaine prochaine sur le rapport de notre collègue Claude Kern, rapporteur pour avis des crédits de l'action extérieure de l'État, pouvez-vous nous présenter le bilan du précédent contrat d'objectifs et de moyens et les axes stratégiques du prochain ?

Certains de nos collègues, sénateurs des Français de l'étranger, comme Mme Claudine Lepage, connaissent donc bien le réseau Campus France. C'est également le cas de notre collègue Guy-Dominique Kennel qui est administrateur de Campus France. Lors de chaque déplacement de notre commission à l'étranger, nous veillons à aller voir sur le terrain comment fonctionnent les services de Campus France. Ce fut le cas en 2015 à Rabat et Casablanca au Maroc et, il y a six mois, à Hyderabad, en Inde. À l'Alliance française d'Hyderabad, nous avons assisté à une présentation des formations d'ingénieurs en France à l'attention de jeunes Indiens, venus en nombre et visiblement très intéressés.

Mme Béatrice Khaiat, directrice générale de Campus France. – Merci beaucoup de votre invitation. Je m'attacherai surtout à vous présenter Campus France et à replacer l'attractivité de la France dans le contexte mondial. Le contrat d'objectifs et de moyens nous satisfait, il y a peu à en dire.

À la fin des années 1990, la France manquait d'un organisme comme le Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD, office allemand d'échanges universitaires) ou le British Council, c'est pourquoi les ministres Claude Allègre et Hubert Védrine ont décidé, en 1998, de créer un organisme de promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger.

Jusqu'en 2015, le bloc anglo-saxon (États-Unis, Grande-Bretagne) était en tête pour attirer des étudiants ; la France se situait à la troisième place avec 310 000 étudiants étrangers accueillis sur notre territoire, dont la moitié d'Africains, 25 % d'Européens, 18 % d'Asiatiques et 8 à 9 % d'Américains.

Le nombre d'étudiants en mobilité dans le monde double tous les 12 ans : ils étaient 2 millions en 2000, 4 millions en 2012 et on estime qu'ils seront 9 millions en 2025. En 2015, la France est passée en 4e position, dépassée par l'Australie, même si elle reste le premier pays francophone d'accueil. La Russie, 6e, est juste derrière l'Allemagne, 5^e : les étudiants des pays de l'ancien bloc soviétique, qui s'étaient détournés de la Russie après la chute de l'URSS, y retournent désormais massivement grâce une politique très attractive de bourses et des campagnes de communication. Ensuite viennent le Canada (7^e), le Japon (8^e) et la Chine (9^e) qui mène une politique d'influence depuis les années 2000. L'objectif de ce plan stratégique, « Le rêve chinois », est que la Chine passe de premier pays d'envoi à premier pays d'accueil des étudiants dans 20 à 30 ans. Les Émirats arabes unis sont passés de la 18^e place en 2010 à la 12^e place en 2015. L'Arabie saoudite attribue des bourses d'études islamiques, et est ainsi passée de la 29^e place en 2010 à la 13^e place en 2015 ; la Turquie, passée de la 31^e à la 14^e place avec 30 000 bourses du même type en 2015, 60 000 bourses en 2016, 90 000 bourses en 2017, etc. L'Ukraine et les Pays-Bas sont également offensifs, avec, dans ce dernier pays, des cours dispensés intégralement en anglais à partir du master pour tous les étudiants.

Face à ces nouveaux concurrents, la France reste dans le peloton de tête mais elle recule. Quelle politique veut-on mener, notamment à l'égard de l'Afrique ? Nous avons des liens anciens avec ce continent et nous devons être présents car nos concurrents y sont également. La comparaison entre les espaces Campus France et les instituts Confucius en Afrique est édifiante, notamment à Dakar. La Turquie mène également une politique d'influence active en Afrique, avec notamment l'implantation d'instituts culturels.

La France est aujourd'hui en concurrence avec des pays qui investissent massivement. Or, en quinze ans, les moyens que la France allouait aux bourses ont été divisés par deux. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit un maintien des sommes allouées aux

bourses, mais il faudrait faire beaucoup plus. Les pays anglo-saxons attribuent peu de bourses mais mènent des campagnes de promotion massives réalisées par de grandes agences de communication. La France est au milieu du gué : elle n'a ni les moyens de réaliser des campagnes de communication importantes, ni d'attribuer autant de bourses que ses concurrents – notamment l'Allemagne qui en attribue massivement.

Exemple flagrant, alors que les étudiants tunisiens venaient très majoritairement en France il y a quelques années encore, ils ne sont plus que 50 % actuellement, et se dirigent désormais vers l'Allemagne, qui veut aussi construire une université tuniso-allemande, la Roumanie ou encore l'Espagne. Autre exemple : le Cameroun, pays à la fois anglophone et francophone, où l'Allemagne arrive désormais devant la France, qui n'attire plus que 15 % des étudiants camerounais poursuivant des études à l'étranger.

Campus France est un établissement sous tutelle des ministères des affaires étrangères et de l'enseignement supérieur. Le forum Campus France rassemble tous les types d'établissements d'enseignement supérieur : universités, écoles d'ingénieurs, écoles de commerce, écoles d'art, centres de langues, etc.

Nous faisons de la communication à l'étranger car les étudiants ont le choix de leur lieu d'études et nous devons les convaincre. Nous les aidons à s'inscrire et à se rendre en France, mais cela nécessite une politique de visas plus souple, y compris pour les visas de circulation qui permettent aux étudiants étrangers ayant obtenu un master ou un doctorat en France de garder un lien avec notre pays.

La loi relative au droit des étrangers en France a créé une carte de séjour « Passeport talent », mais il faut appliquer la loi et délivrer effectivement ces cartes de séjour. Vous avez tous connaissance de visas refusés. Menons une politique de délivrance des visas plus ouverte allant dans le sens d'une plus grande attractivité. L'élection de notre Président de la République (et également son initiative « Make Our Planet Great Again ») a donné l'image d'une France ouverte sur le monde, positive, qui attire les étrangers. Poursuivons dans cette voie.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Venons-en au bilan et aux projets de contrats d'objectifs et de moyens ...

Mme Béatrice Khaiat. – Le contrat d'objectifs et de moyens reprend nos grandes missions. Il réaffirme la promotion de l'enseignement supérieur et la recherche ; nous gérons les bourses du Gouvernement français et le contrat nous demande de démarcher davantage les gouvernements étrangers pour qu'ils nous confient des programmes de bourses ainsi que l'accueil de leurs étudiants en France. Un accent est également mis sur le numérique, pour notamment garder contact avec les Alumni, les anciens élèves ayant fait leurs études en France. Campus France a ainsi développé un réseau social de 120 000 Alumni dans 85 pays, animé par les ambassades.

Ce nouveau contrat d'objectifs et de moyens correspond bien à nos activités mais ne fixe pas de nouvelles ambitions. Il ne dit rien sur les moyens ni sur les actions nouvelles, mais est plus simple et plus lisible que le précédent contrat d'objectifs et de moyens, qui comportait beaucoup trop d'indicateurs.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Un contrat d'objectifs et de moyens doit fixer des objectifs et des moyens, c'est son but.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – J'ai étudié le contrat d'objectifs et de moyens qui fixe, comme vous l'avez dit des objectifs mais sans précision sur les moyens. C'était aussi le cas pour l'Institut Français. Avez-vous l'assurance que vos deux ministères de tutelle vous accorderont les moyens nécessaires pour exercer vos missions ?

Le ministère des affaires étrangères avait souhaité passer de 48 % (en 2015) à 52 % (en 2017) des bacheliers étrangers dans les lycées français à l'étranger qui poursuivent leurs études supérieures en France. Cet objectif est-il atteint ?

Campus France est présent dans près de 120 pays. Dans un contexte de baisse de crédits publics, vous avez démultiplié votre action en créant de nouveaux outils numériques innovants, comme France Alumni lancé fin 2014, qui met en réseau les étudiants étrangers ayant fait leurs études en France avec les ambassades, les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises françaises ; plus de 77 ambassades y ont participé. Où en est le développement de ce réseau social ? Ce service est-il toujours gratuit ou est-il devenu payant ?

Immersion France est une application gratuite mobile téléchargeable pour les étudiants qui veulent étudier le français en France. Plus de 400 offres de formation en langue française y sont proposées. L'application a connu un grand succès dès son lancement. Où en est l'application ? Combien compte-t-elle d'utilisateurs ?

Quels sont les premiers résultats de l'initiative MOPGA (Make Our Planet Great Again) – puisqu'il faut l'appeler ainsi en France ! – lancée par le Président de la République le 8 juin dernier ? A-t-elle vocation à être poursuivie par Campus France ?

Les bourses du Gouvernement français sont un outil central de notre attractivité universitaire – 12 000 étudiants en bénéficient chaque année – mais elles pâtissent de la contrainte budgétaire : les crédits budgétés ont été réduits de 10 % en 10 ans (et les crédits consommés ont connu également une réduction) alors que nos concurrents accroissent leurs efforts. En Allemagne, les bourses pour les étudiants étrangers ont augmenté ces dernières années de 6 % par an. Comment analysez-vous cette situation ?

Mme Béatrice Khaiat. – Soyons clair : je n'ai aucune garantie sur les moyens que m'accorderont les deux ministères. Campus France reçoit chaque année une subvention pour charges de service public de 6 millions d'euros, ce n'est pas assez pour de grosses campagnes de communication. La France distribue 12 000 bourses chaque année, mais l'Arabie saoudite en distribue 77 000, la Turquie 90 000, et l'Allemagne en verse à foison. La France n'a plus les moyens de financer un cursus complet (les bourses sont versées pour une durée de six à douze mois) et pour des montants moindres : en moyenne 700 euros par mois contre 3 000 euros en Arabie saoudite ...

Mais n'oublions pas que la France a une excellente image. Nos études supérieures ont le meilleur rapport qualité-prix au monde. Le fait que les frais universitaires soient largement pris en charge par l'État est un élément d'attractivité, couplé à une politique de recherche excellente qu'atteste le nombre élevé de prix Nobel, médailles Fields, etc... obtenus par les chercheurs français. La qualité de vie, notre culture et notre langue sont également reconnues.

Nous réalisons actuellement une étude avec l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pour connaître le nombre d'élèves des lycées français qui

poursuivent leurs études supérieures en France. Nous vous transmettrons cette étude avant la fin de l'année.

Il est intéressant de comparer France Alumni avec l'Alumniportal Deutschland, portail centralisé lancé par le DAAD en septembre 2008, qui compte 155 000 membres. France Alumni, après seulement trois ans d'existence, rassemble déjà 121 000 membres, et est décliné pays par pays car il nous a semblé important que les ambassades conservent un lien avec les anciens étudiants revenus dans leur pays. Cette initiative associe l'ambassade, les établissements d'enseignement supérieur, les entreprises françaises ou du pays, et les Alumni. Les plateformes France Alumni sont très dynamiques, notamment au Maroc et en Chine. Actuellement 86 sites sont ouverts, il y en aura 90 avant la fin de l'année.

Immersion France, autre application, doit donner envie aux étudiants étrangers de venir étudier en France ou, ne serait-ce que de découvrir tout simplement le français dans un cours d'été, couplé avec du sport ou une autre activité.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – France Alumni est-il toujours un service gratuit ?

Mme Béatrice Khaiat. – Oui, car il faut atteindre un seuil critique pour pouvoir faire payer une entreprise mettant en ligne une annonce pour un recrutement. Nous disposons d'un vivier de 121 000 membres, nous attendons le seuil de 150 000 membres avant de faire payer le service.

Immersion France rassemble près de 500 offres de promotion pour les centres de français langue étrangère. L'application, disponible sur Android et sur iPhone, connaît un grand succès.

L'initiative MOPGA a été pour nous une formidable campagne de communication gratuite. À peine lancée, nous avons reçu sur le site près de 11 000 messages venant d'étudiants, de chercheurs, d'entrepreneurs et d'organisations non-gouvernementales. Campus France, chargé de répondre aux étudiants et aux chercheurs, a envoyé un message plus détaillé à 5 622 chercheurs ou étudiants, qui ont donné lieu au renvoi de 1 822 projets personnels détaillés, principalement sur le thème de l'énergie. Deux tiers des étudiants et des chercheurs étaient Américains et plus d'une centaine d'entre eux issus d'universités prestigieuses comme le MIT (Massachusetts Institute of Technology) ou l'université d'Harvard. En définitive, 500 personnes ont déposé leur candidature pour des études en France, dont 320 Américains, et seront personnellement recontactés. Nous avons aussi 484 candidats à doctorat, dont 307 Américains, et beaucoup en sciences exactes. Par comparaison, la France ne compte actuellement que 220 doctorants américains, et principalement en sciences sociales. Le CNRS va gérer 400 projets dont 220 américains pour des longs séjours de recherche, 237 candidatures pour un post-doctorat dont 121 américains, 86 demandes de collaboration avec un laboratoire français et 92 demandes de court séjour de recherche. Campus France continuera à accompagner cette initiative très positive. Par ailleurs, le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation nous ont octroyé 1,5 million d'euros supplémentaires par rapport aux 30 millions déjà prévus pour accompagner ces étudiants, répartis sur trois pays : 1,25 million d'euros pour les États-Unis, 125 000 euros pour l'Inde et 125 000 euros pour la Grande-Bretagne.

Trois pays ou continents doivent avoir une place particulière dans notre politique d'accueil : la Chine (car les Chinois sont le deuxième contingent d'étudiants étrangers en

France après les Marocains, mais seuls 10 000 visas sont octroyés chaque année, contre 90 000 visas accordés en Grande-Bretagne), l'Inde (qui nous envoie 4 000 étudiants par an, un chiffre qui a doublé récemment mais qui reste largement inférieur aux 13 000 étudiants indiens accueillis en Allemagne) et enfin l'Afrique.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Lors d'un long entretien durant notre voyage, le ministre indien de l'éducation nous a confirmé le fort intérêt de son pays pour la France après l'élection de Donald Trump et le Brexit. Mais l'Inde était en attente de la signature par la France d'un accord de reconnaissance mutuelle des diplômes. J'ai écrit en ce sens à Thierry Mandon et ai renouvelé ma demande auprès de Frédérique Vidal.

Mme Béatrice Khiat. – Cet accord n'est malheureusement pas encore signé.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il faudrait qu'il le soit rapidement.

M. Jacques Gosperrin. – Le Brexit est-il une opportunité pour l'attractivité de la France auprès des étudiants étrangers ? Si oui, lesquels ? Par ailleurs, nous savons tous que certaines filières universitaires sont actuellement « en tension » compte tenu de l'afflux d'étudiants français : comment dans ce contexte accueillir plus d'étudiants étrangers dans de bonnes conditions d'études ?

Mme Béatrice Khiat. – Le Brexit et l'élection de Donald Trump ouvrent sans conteste des opportunités pour la France. Après l'élection américaine, Campus France a été immédiatement reçu par l'ambassadeur du Mexique en France : son pays réoriente ses programmes de bourses massivement vers la France. Quant au Brexit, il constitue une opportunité pour notre pays surtout vis-à-vis des Indiens.

Je profite de cette occasion pour rappeler que les espaces Campus France sont présents partout dans le monde, sauf en Grande-Bretagne, où notre bureau, qui se trouvait au sein de l'Institut français de Londres, a été fermé il y a quelques années. Il est indispensable que nous rouvrions un espace Campus France dans ce pays.

Les filières sous tension le sont surtout pour la première année de licence. Or les étudiants étrangers arrivent souvent en troisième année de licence, en master ou en doctorat. Les demandes sont donc différentes.

À cet égard, il est important de promouvoir les doctorats en France, dont le nombre est en baisse, tant chez les étudiants français que chez les étudiants étrangers en France : il y a donc de la place pour les étudiants étrangers, d'autant plus que la France veut aussi envoyer de plus en plus d'étudiants français à l'étranger.

Mme Claudine Lepage. – Merci de votre présentation qui replace Campus France dans un contexte mondial éminemment concurrentiel. L'ambassade de France au Mexique est également très sollicitée pour mettre en place des programmes de double certification France-Mexique. C'est une opportunité très intéressante à la suite de l'élection de Donald Trump.

Nous sommes prêts à soutenir les objectifs de votre contrat d'objectifs et de moyens, mais c'est difficile lorsqu'on ne connaît pas les moyens alloués ...

Sénatrice des Français de l'étranger, j'ai pu visiter de nombreux bureaux de Campus France, à certaines saisons remplis d'étudiants se faisant conseiller. Savez-vous quel pourcentage de ces étudiants part effectivement étudier en France ? Le cas échéant, pour quelles raisons ne viennent-ils pas ? Est-ce un projet insuffisamment étayé, un refus des universités françaises, un refus de visa ?

Le chiffre de 121 000 membres de France Alumni après seulement quelques années d'expérience est très encourageant.

Où en est le projet de suivi plus spécifique par Campus France des étudiants venus en France ? Quel est leur taux de réussite dans leurs études en France et leur devenir après leurs études ?

Très souvent, les étudiants étrangers présentent un dossier dès le baccalauréat obtenu mais nous ne les acceptons pas en premier cycle universitaire. Cela a-t-il un rapport avec les filières sous tensions ? La réforme prévue pour l'entrée à l'université aura-t-elle un impact sur l'action de Campus France ?

M. Pierre Ouzoulias. – Merci pour cette présentation qui me laisse perplexe. Malgré vos ambitions, les moyens ne sont pas à la hauteur. À partir d'un cas concret, celui des archéologues syriens, vous verrez les difficultés à accueillir des scientifiques étrangers. Le monde entier s'est ému du dynamitage du temple de Bêl à Palmyre mais pas de la disparition d'une profession entière ... Arrivés en France, accueillis sans visas, sans logement, dans des conditions lamentables, ces scientifiques ont été reçus par la seule bonne volonté de certains professeurs et universités. Or, ils sont la condition même de la reconstruction des sites du patrimoine syrien. Il a manqué une coordination des ministères de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'intérieur, des universités et des bailleurs sociaux et ce bricolage a été catastrophique. Nos collègues sont venus en France car notre pays conserve une bonne image, construite depuis cinquante ans. Mais si nous n'arrivons pas à les accueillir correctement, d'autres prendront notre place, notamment l'Allemagne. Il faudrait que Campus France fasse le lien entre ces deux ministères. En tant qu'élu, je suis moi-même allé chercher des visas ou des logements pour ces archéologues ! Organiser un colloque avec des scientifiques venant du Proche-Orient est désormais quasiment impossible compte tenu des difficultés à obtenir des visas.

Certains pays ont une politique agressive pour attribuer des bourses à des étudiants étrangers venant dans leur pays mais aussi pour des étudiants français travaillant en France sur des sujets qui les intéressent ...

Mme Béatrice Khaiat. – Tout à fait.

M. Pierre Ouzoulias. – Ainsi, de nombreux travaux sur le génocide arménien sont financés, mais pas par l'Arménie...

Mme Maryvonne Blondin. – J'ai rencontré des étudiants anglais à Londres qui s'inquiétaient des conséquences du Brexit sur leurs études, alors que le Parlement ne débattait que des conséquences économiques. Ces étudiants voulaient poursuivre leurs études à l'étranger et je les ai renvoyés vers Campus France.

Avez-vous recensé la part d'hommes et de femmes parmi les étudiants et selon les pays ? Il y a probablement une majorité d'hommes parmi les étudiants indiens ...

M. Pierre Laurent. – Les chiffres de l'explosion de la mobilité internationale sont éloquents. C'est à nous, qui votons le budget, d'apporter la garantie à Mme Khaiat qu'elle disposera de moyens suffisants. Nous allons, dans les prochains jours, nous prononcer sur le budget du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et celui du ministère des affaires étrangères. Utilisons notre pouvoir de donner un avis pour alerter sur cette situation et demandons une vision à long terme – et non une année après l'autre – même si cet avis n'aura probablement pas d'incidence sur le budget de cette année ...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous assumerons toujours nos responsabilités. J'ai fait inscrire à l'ordre du jour un débat sur l'avenir de l'Institut français, à la suite des réserves que nous avons émises sur ses moyens lors de l'examen du projet de COM de cet établissement, l'hiver dernier.

Quelle part représentent les étudiants étrangers francophones parmi tous ceux venant en France ? Le fait de ne pas parler français constitue-t-il un obstacle à des études en France ?

Mme Béatrice Khaiat. – Une de nos études montre que, dans le monde, les trois quarts des étudiants anglophones se dirigent vers des pays anglophones pour leurs études à l'étranger, alors que seulement 55 % des étudiants francophones qui se dirigent vers la France : il y a donc une forte déperdition de ces étudiants.

Depuis la « loi Fioraso », Campus France recense près de 1 400 programmes en anglais (ou à la fois en anglais et en français) mais n'oublions pas que l'objectif est aussi que les étudiants étrangers apprennent le français lors de leur séjour. Mais en Grande-Bretagne, un étudiant anglophone peut obtenir un master en anglais en un an, alors que pour étudier en France, il faut d'abord étudier le français durant un an, puis faire deux ans de master. Or les étudiants asiatiques sont dans une logique d'efficacité tournée vers leur insertion professionnelle. Nous devons continuer à développer des cursus en anglais pour ces étudiants asiatiques, sur le modèle de ce que font les Pays-Bas et l'Allemagne.

Nous avons réalisé une étude sur le genre et la mobilité en France : l'étudiant type venant en France est à 55 % une fille, venant souvent d'Asie – Chine, Japon, Corée – ou d'Amérique, et qui étudie les sciences sociales. Je vous ferai parvenir les chiffres sur les étudiants indiens. Et on remarque que le Brésil envoie désormais plus d'étudiantes faisant des études d'ingénieur.

Selon une étude, les 300 000 étudiants étrangers en France rapportent chaque année 5 milliards d'euros à la France. Si l'on en retranche le coût de l'enseignement supérieur, il reste tout de même un solde de net de 2 milliards d'euros pour notre économie, sans compter l'effet important d'animation du territoire.

La politique d'attractivité se joue dès le lycée : en Chine, les parents veulent tellement être sûrs que leurs enfants étudient à l'étranger qu'ils les envoient dès la seconde, la première ou la terminale. La Suisse, les États-Unis ou la Grande-Bretagne mènent une politique de développement des internats, alors que la France n'a qu'un seul internat pour des lycéens étrangers, l'École des Roches, qui vient d'être rachetée par un groupe de Dubaï. Vous êtes des élus territoriaux, sachez qu'il y a là un marché à développer ...

Mieux connaître le devenir des étudiants est aussi l'un des objectifs de l'outil France Alumni. La francophonie s'entretient, gardons le lien avec ces personnes ayant souvent des positions importantes en rentrant dans leur pays après des études en France.

Un programme « Élysée » a attribué exceptionnellement 7 millions d'euros pour trois ans pour les étudiants syriens mais ce montant est faible comparé aux 50 millions d'euros par an attribués par l'Allemagne pour les Syriens ...

Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Recherche et Enseignement supérieur » - Crédits « Recherche » et « Enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis

M. Jacques Gosperrin, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur au sein de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ». – Ma collègue Laure Darcos et moi-même allons vous présenter ce matin notre avis sur les crédits de la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur », qui constitue l'une des plus importantes missions de l'État avec près de 28 milliards d'euros inscrits pour 2018.

Hier, la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation nous a présenté en détail les crédits et je n'y reviendrai donc pas pour concentrer mon propos sur mes principales observations.

Je vous rappellerai à titre liminaire, et pour replacer notre débat dans le contexte budgétaire du précédent quinquennat, que les crédits de l'enseignement supérieur ont été relativement préservés depuis 2012. Certaines années « sanctuarisés », ils ont même augmenté en 2013 et 2017 et atteignent, pour 2018, 13,4 milliards d'euros pour les formations et 2,7 milliards d'euros pour la vie étudiante, soit une augmentation d'un peu plus d'1 %. Je note toutefois que la répartition des 718 millions d'euros de crédits supplémentaires est largement plus favorable à la recherche qu'à l'enseignement supérieur qui ne bénéficie, à ce stade, que d'un quart des crédits nouveaux.

L'un des enjeux majeurs de notre enseignement supérieur pour les prochaines années est l'augmentation des effectifs accueillis dans nos établissements. Le comité de la Stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES) avait évalué le besoin de financement de notre enseignement supérieur à 1 milliard d'euros supplémentaires chaque année d'ici à 2020 afin de tenir compte de ces évolutions démographiques. J'estime quant à moi qu'il ne faut pas tout attendre de l'État et que le modèle économique de notre enseignement supérieur doit évoluer si nous voulons offrir un enseignement supérieur de qualité aux prochaines générations. Car, ne nous leurrions pas, l'État ne sera pas en mesure de consacrer 1 milliard d'euros supplémentaires à l'enseignement supérieur chaque année. Or, nous devons absolument intensifier notre investissement collectif dans ce secteur : la France est en queue de peloton dans l'OCDE en termes de dépenses d'enseignement supérieur rapportées au nombre d'étudiants.

Un budget qui augmente de 1,3 % cette année, c'est donc à la fois insuffisant au regard des enjeux mais reste plutôt une bonne nouvelle dans le contexte budgétaire actuel. Mais si les crédits qui nous sont présentés aujourd'hui augmentent ce n'est pas tant pour absorber la démographie étudiante que pour épouser les mesures prises les années précédentes par le gouvernement Hollande : 61 millions d'euros pour la montée en charge du

protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), environ 50 millions d'euros pour compenser en 2018 le glissement vieillesse-technicité (GVT), 28 millions d'euros pour l'extension en année pleine des 950 créations d'emplois de 2017, 5 millions d'euros liés à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et aussi des crédits pour la poursuite du plan de relance de l'apprentissage, pour la compensation de la décharge au titre de la formation des maîtres de conférences, ou encore pour la réforme du contrat doctoral.

La compensation intégrale du GVT prévue en 2018 dans le budget des établissements est une mesure courageuse prise par le Gouvernement et je tiens à la saluer. Une compensation partielle avait été budgétée en 2015 mais, depuis, le Gouvernement n'avait plus rien budgétré, laissant les établissements faire face à des augmentations de charges salariales imputables à des décisions prises par l'État.

En revanche, je suis inquiet de voir que le Gouvernement, à ce stade, n'a rien prévu au budget 2018 pour compenser les effets induits de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG). La ministre nous a annoncé hier que le PPCR serait reporté d'un an mais que le montant nécessaire pour compenser la hausse de la CSG n'est pas encore connu.

Le projet de budget ne comporte pas non plus de dotations pour accompagner les prochaines dévolutions de patrimoine aux universités candidates. Quatre ont fait part de leur volonté de reprendre ce patrimoine mais contrairement aux établissements de la « première vague » elles ne bénéficieront ni d'une dotation de remise à niveau ni d'une dotation récurrente ce qui risque, je le crains, de freiner leurs ambitions et de limiter les cas de dévolutions du patrimoine qui pourtant portent ensuite leurs fruits en termes de meilleure gestion.

Mon dernier sujet d'inquiétude concerne le gel, pour la troisième année consécutive, des droits d'inscription à l'université. Je considère qu'il faudrait les augmenter « raisonnablement » avec, en contrepartie, la mise en place d'un système de bourses sur critères sociaux. Les établissements bénéficieraient ainsi de ressources supplémentaires et cela contribuerait à la motivation des étudiants. Le Gouvernement prend la direction inverse et je le déplore.

S'agissant de la hausse de la démographie étudiante et de la réforme du 1er cycle, rien n'était prévu dans ce budget mais les annonces du Gouvernement de la semaine dernière comblent cette lacune initiale avec l'annonce d' 1 milliard d'euros sur cinq ans, dont 450 millions d'euros au titre du Grand Plan d'investissement et 500 millions d'euros dans les budgets successifs de la MIRES d'ici 2022.

Enfin, je reste inquiet quant à l'enseignement supérieur privé d'intérêt général. Les crédits qui lui sont alloués augmenteront, certes, en 2018 de 1,26 %, mais cela ne doit pas nous faire oublier que l'engagement de l'État a baissé de 17 % au cours du précédent quinquennat, et même de 35 % au regard des effectifs accueillis. N'oublions pas que ces établissements contribuent aussi à la qualité et à la diversité de notre enseignement supérieur !

Mes sujets d'inquiétude sont nombreux mais, soucieux de laisser sa chance à ce Gouvernement et souhaitant qu'il réussisse au profit de nos étudiants et de notre pays tout entier, je vous propose néanmoins d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement supérieur dans le budget 2018 en attendant de juger le nouveau Gouvernement sur ses résultats.

Mme Laure Darcos, rapporteur pour avis des crédits consacrés à la recherche au sein de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ». – Les crédits consacrés à la recherche sont répartis dans sept programmes qui dépendent de cinq ministères différents. Dans le projet de loi de finances pour 2018, ils s'élèvent à 11,49 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 11,55 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse respectivement de 3,6 % pour les autorisations d'engagement et de 4,6 % pour les crédits de paiement par rapport à la loi de finances pour 2017. En tenant compte des crédits de recherche du programme 150 « formations supérieures et recherche universitaire », qui s'élèvent à près de 3,9 milliards d'euros en AE et en CP, le budget de la recherche s'élève en réalité à plus de 15 milliards d'euros.

Quelles sont les grandes lignes de ce premier budget de ce nouveau quinquennat ?

En dépit du renouvellement de l'exécutif, ce budget ne constitue pas une rupture par rapport à la politique initiée par l'ancien Secrétaire d'Etat à la recherche, Thierry Mandon, avec ses forces et ses limites.

Parmi les points positifs, il faut noter le souci d'une réelle sincérité budgétaire et l'augmentation des crédits d'intervention de l'Agence nationale de la recherche (ANR).

La Cour des comptes a critiqué la sous-budgétisation chronique de la contribution de la France aux organisations internationales scientifiques et aux très grandes infrastructures de recherche, alors même qu'il s'agit de dépenses obligatoires, gérées par des accords internationaux. L'actuel Gouvernement s'est engagé à mettre fin à ces pratiques. Concrètement, les crédits liés à la contribution de la France aux organisations internationales augmentent ainsi de 150 millions d'euros en CP. Cette démarche avait été entamée partiellement l'année dernière. Elle est pleinement appliquée dans le projet de loi de finances pour 2018.

De même, la hausse importante de la contribution de la France au développement des satellites de météorologie EUMETSAT (+ 25,2 millions d'euros par rapport à 2017 pour atteindre 83,3 millions d'euros) et à l'agence spatiale européenne ESA (+ 132 millions d'euros par rapport à 2017 pour atteindre 965 millions d'euros) constitue un signe fort en direction de nos partenaires européens et témoigne de la priorité accordée par la France à une politique spatiale d'envergure.

Le principe de sincérité budgétaire est également appliqué aux grandes infrastructures nationales de recherche qui bénéficient de 8,1 millions d'euros supplémentaires ainsi qu'aux mesures « Fonction publique » adoptées en fin de législature par le précédent gouvernement. 44,9 millions d'euros supplémentaires y sont consacrés, même si ce montant pourrait évoluer à la baisse en raison du report de certaines mesures pour 2019. Les arbitrages sont en cours de discussion.

Autre mesure phare : la poursuite de l'augmentation des crédits d'intervention de l'ANR qui s'élèveront en 2018 à 706 millions d'euros en AE et 743 millions d'euros en CP.

Je rappelle que ces crédits étaient tombés à 515 millions d'euros en 2015 et 2016, avec pour corollaire un taux de sélection des projets qui avait chuté à 9,5 %, remettant en cause l'utilité de l'ANR aux yeux des chercheurs. Si on ajoute à cette diminution drastique des crédits des modalités de sélection complexes, souvent défavorables à la sélection des

projets de recherche les plus innovants et une gouvernance contestée, on comprend mieux la crise de confiance qui régnait entre l'ANR et la communauté scientifique.

Le Gouvernement semble avoir pris conscience de la gravité de la situation. Le taux de sélection devrait désormais atteindre 13 % en 2018 pour les appels à projet génériques. En outre, les réformes entreprises pour simplifier et clarifier le processus des appels à projets ainsi que la nomination prochaine d'un nouveau président à la tête de l'ANR permettront de lui donner une nouvelle impulsion. Il sera néanmoins nécessaire de poursuivre l'augmentation de son budget pour atteindre le taux de 20 % défendu par la communauté scientifique, qui correspond au taux appliqué globalement par les agences de recherche étrangères.

Au-delà de ces éléments positifs, on peut s'inquiéter de la diminution constante de la subvention en investissement accordée à Universcience par le ministère de la culture à travers le programme 186. En 2018, celle-ci diminuera encore de 5 millions d'euros pour atteindre 3,1 millions d'euros, alors que parallèlement 23,4 millions d'euros d'investissements sont prévus pour faire face à un grand nombre d'opérations d'entretien courant en raison du vieillissement des bâtiments d'Universcience. Le fonds de roulement sera donc de nouveau sollicité, mais cette pratique n'est pas viable à long terme.

Plus généralement, on peut regretter que les crédits proposés pour 2018 ne permettent pas de remédier à l'érosion constante des budgets des opérateurs de recherche. Alors que les subventions pour charge de service public stagnent, voire baissent, les opérateurs de recherche sont confrontés à l'augmentation croissante de leurs dépenses de personnel liée notamment au glissement vieillesse-technicité (GVT). Pour faire face à cet effet ciseaux, les opérateurs de recherche ont réduit le nombre de leurs agents depuis une dizaine d'années. Pour autant, leur marge de manœuvre ne s'est pas améliorée, les contraignant à diminuer constamment leur budget de fonctionnement et d'investissement. Ainsi, en dépit d'une diminution de 9 % du personnel scientifique à l'INRIA depuis 2013, la subvention disponible pour l'établissement hors masse salariale accuse une baisse de plus de 20 % depuis 2010. Cette forte contrainte budgétaire ne permet pas aux établissements de dégager les financements nécessaires à leurs équipes pour développer des projets de recherche autonomes d'envergure.

Certes, le développement des financements sur appels à projets - par le biais de l'ANR, de l'Europe, des crédits du Programme d'investissements d'avenir (PIA) ou des contrats avec les entreprises ou les collectivités locales - compense en partie cette situation. Toutefois, l'activité de recherche des organismes reste très dépendante du montant de la subvention pour charges de service public, qui représente entre 70 et 85 % du budget selon les organismes et reste très stable dans le temps.

Les opérateurs de recherche souffrent également du fait que les ressources contractuelles ne financent les projets qu'à leur coût marginal. Concrètement, ne sont inclus que les moyens complémentaires nécessaires à la réalisation du projet. Les coûts indirects (comme les coûts de fonctionnement et de structure, ou l'amortissement des investissements) ne sont pris que partiellement en compte. La restauration d'un bon équilibre entre financement de base et financement sur projets nécessiterait une prise en compte du coût complet des projets financés sur appels d'offres compétitifs, incluant les coûts directs et indirects.

Autre limite des ressources contractuelles : elles sont aléatoires. Or, les grandes avancées scientifiques sont souvent le résultat de stratégies de recherche de longue haleine qui

ont bénéficié de financements récurrents sur une longue période. Les ressources contractuelles peuvent efficacement soutenir un projet de recherche en renforçant les moyens d'action du laboratoire. Toutefois, elles ne peuvent se substituer aux dotations de base et restent complémentaires.

En ce début de quinquennat, quelles sont donc les attentes en matière de recherche vis-à-vis du nouveau Gouvernement?

Interrogés sur ce sujet, les opérateurs de recherche sont unanimes et réclament tous une meilleure visibilité à moyen terme. Plusieurs d'entre eux ont utilisé le terme de « contrat de confiance sur plusieurs années ». Afin d'assurer une recherche de bonne qualité, les opérateurs ont besoin de connaître les montants financiers dont ils disposeront sur une période de trois à cinq ans afin de pouvoir calibrer leurs actions et leurs investissements en conséquence. Tel devrait être le rôle des contrats d'objectifs et de performance (COP) signés entre les organismes de recherche et l'Etat. Ce n'est malheureusement pas le cas aujourd'hui. Si le projet de loi de programmation pour la recherche publique, préconisé par mon collègue Michel Berson, a été abandonné, il semblerait néanmoins que la nouvelle ministre chargée de la Recherche, Madame Frédérique Vidal, défende cette nécessité d'une visibilité à cinq ans. Il faudra désormais s'assurer que cette volonté trouve une application concrète. Le futur contrat d'objectif et de performance que devrait signer l'Etat avec le CNRS pour la période 2019-2024 pourrait servir de test avec la mise en place d'une véritable contractualisation des objectifs et des moyens entre l'opérateur de recherche et sa tutelle.

Les organismes auditionnés se sont également prononcés pour une clarification des choix stratégiques de l'Etat en matière de recherche. En effet, l'Etat renonce trop souvent à son rôle de stratège, comme en témoigne le résultat en demi-teinte du Plateau de Saclay. Forte de ses deux universités, de ses neuf écoles et de sept organismes de recherche, la Communauté d'Universités et Établissements (COMUE) Paris-Saclay, créée en janvier 2015, devait devenir un « cluster » scientifique et technologique de rang mondial, avec près de 20 000 chercheurs, plus de 30 000 étudiants et 9 000 doctorants, stagiaires et post-doctorants. Pourtant, les problèmes de gouvernance entre Polytechnique et la COMUE ont fait échouer ce projet. Il y a une semaine, le président de la République a pris une décision pragmatique en actant la constitution de deux pôles, l'un autour de l'Université Paris-Sud, l'autre de Polytechnique, et nous sommes nombreux à toujours espérer l'émergence d'un nouvel acteur mondial intégrant recherche, enseignement supérieur et innovation, capable de figurer dans les premières places du classement de Shanghai.

Dans d'autres cas, l'Etat assume son rôle de stratège, mais il n'en tire pas les conséquences au niveau financier. C'est ainsi que l'INSERM a été chargé par l'ancien gouvernement de plusieurs projets tel que le lancement du consortium REACTing pour coordonner la recherche en cas d'émergence infectieuse, le pilotage du plan France Médecine Génomique 2025, ou encore la mise en place d'une infrastructure de service au bénéfice de la communauté de recherche dans le cadre du Système national des Données de Santé (SNDS) pour ne citer que ces trois projets. Ces programmes ont été annoncés à grand renfort de communication mais leur financement n'a pas été assuré et a dû être pris en charge par l'INSERM à travers le redéploiement de ses propres ressources. Les arbitrages pour 2018 n'ont pas encore été rendus, mais il serait très regrettable que l'Etat ne respecte pas ses engagements.

Pour assumer pleinement son rôle de stratège, l'Etat doit au préalable répondre à la question suivante : quelle recherche pour quelle France ? Avec une dépense de recherche et développement de la France représentant 2,24 % du PIB, notre pays n'a jamais atteint

l'objectif de la stratégie de Lisbonne de 2000, qui fixait ce taux à 3 % du PIB. Les moyens pour y parvenir sont connus : investir davantage dans la recherche publique, mais également encourager le développement de la recherche privée. Aucun gouvernement toutes majorités confondues n'y est parvenu. Au cours de la campagne présidentielle, le candidat Emmanuel Macron s'y est engagé. Nous observerons donc avec attention l'action de l'actuel Gouvernement et ses résultats dans ce domaine. D'ores et déjà, une piste devrait être privilégiée : renforcer davantage les Instituts Carnot qui assurent avec efficacité le lien entre recherche et innovation et inciter les entreprises, et notamment les PME, à investir dans la recherche.

Une autre action doit être menée en parallèle, à savoir la définition de priorités claires en matière de recherche. C'est ce qui explique le succès de l'Espagne et du Royaume-Uni dans le cadre des appels à projet européens ou encore le rayonnement de la recherche du Royaume-Uni ou des Pays-Bas au niveau international, alors même que ces pays investissent proportionnellement moins d'argent dans la recherche que notre pays. C'est un chantier délicat, mais indispensable, auquel le Gouvernement semble vouloir s'attaquer. Nous verrons si, au-delà du constat partagé, les actes suivront.

En conclusion, vous l'aurez compris, je proposerai d'émettre un avis favorable sur les crédits de la mission « recherche et enseignement supérieur ». Compte tenu des contraintes budgétaires fortes, je salue les réels efforts de sincérité du Gouvernement. J'aurais également souhaité que celui-ci nous présente dès cette année sa stratégie en matière de recherche sur le quinquennat. Toutefois, j'ai conscience que depuis sa prise de fonction, la ministre a dû consacrer la plupart de son temps et de son énergie à l'enseignement supérieur. Pour autant, les discussions que j'ai menées avec son cabinet laissent penser qu'une vraie réflexion est à l'œuvre sur la recherche, dans un double souci d'efficacité de la recherche et de visibilité par rapport à la communauté scientifique, notamment au regard de la précarité qui touche de nombreux scientifiques.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous rappelle que c'est à la commission des finances, saisie au fond du projet de loi de finances, qu'il appartient d'adopter ou de rejeter les crédits. Nous devons juste émettre un avis à leur sujet. Et nos deux rapporteurs vous proposent de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

M. André Gattolin. – Notre groupe donnera bien entendu un avis favorable à ces crédits. Je voudrai revenir sur la rationalisation et la consolidation des moyens qui sont mis à la disposition de la recherche. J'ai été rapporteur sur le programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 » et, dans le cadre de mes entretiens, j'avais noté un phénomène gênant : la politique dynamique du président Sarkozy en direction de l'ANR a détourné nos centres de recherche des financements européens pour la recherche. Mener de front des dossiers sur le plan national et sur le plan européen est compliqué. Et la France, jusqu'en 2014, sous-utilisait le potentiel représenté par les financements européens. Durant ces trois dernières années, la France a fait de gros efforts et a obtenu plus de financements européens. Du coup, les centres de recherche concourent moins sur les appels à projets nationaux. A l'inverse le modèle britannique, toujours très pragmatique, me semble très intéressant. Les centres de recherche sont incités à concourir au niveau européen et les premiers projets non retenus mais dont l'excellence a été reconnue sont systématiquement réorientés vers les appels à projets nationaux. C'est extrêmement intéressant car les centres de recherche n'ont qu'un seul dossier à constituer. Ils privilégiennent l'argent auxquels ils ont droit au niveau européen avant de se tourner vers le budget national. Cela me semble être une bonne approche.

Mme Colette Mélot. – La décision que proposent les rapporteurs me semble raisonnable et de bon sens. Je souhaiterais insister sur l'insertion professionnelle des jeunes qui doit constituer une véritable priorité. Les universités doivent se remettre en question et en finir avec les formations qui n'aboutissent sur aucun débouché. Elles doivent tenir compte du marché du travail et je regrette l'insuffisance de lien entre le monde universitaire et le monde socio-professionnel. Une réflexion sur les filières pourrait être une source d'économie. Certains dispositifs comme les salons, les portes ouvertes, les stages sont à développer. Cela m'amène à poser la question des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) qui sont partie intégrante des universités et la façon de valoriser la profession d'enseignant. Y-a-t-il une stratégie pour réorienter les étudiants vers les filières en manque d'effectifs et éviter les effets de mode ?

Mme Sylvie Robert. – Il est un peu singulier que votre avis soit en contradiction avec vos propos. Nous pouvons cependant comprendre vos positions sur la recherche. Concernant l'enseignement supérieur, nous partageons les réserves émises et certaines de vos observations sauf celle sur le gel des droits d'inscription des étudiants. Il n'est pas possible de régler la question des droits universitaires dans le cadre d'une loi de finances, mais au regard d'une prochaine grande réforme.

Nous avons particulièrement apprécié l'audition de Mme Frédérique Vidal dont les réponses nous ont apporté des éclaircissements précis. Mais sur l'adéquation des moyens et des ambitions, je constate qu'ils ne sont pas à la hauteur dans les filières en tension. Enfin, il reste de grandes interrogations sur la dévolution des locaux. Concernant la recherche, le budget est en augmentation et nous partageons les interrogations émises par notre collègue. Sur l'intelligence artificielle, les moyens ne sont pas là. Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste s'abstiendra.

M. Pierre Ouzoulias. – Je vous remercie pour vos rapports très détaillés. Notre groupe partage l'essentiel de vos critiques.

Concernant l'université, l'augmentation de la population étudiante est sans précédent et le projet de budget ne permet pas de l'accompagner. L'autonomie des universités, que vous avez voulue, permet au Gouvernement de reporter la gestion de la pénurie sur les universités dans un contexte où les moyens nationaux ne permettent pas de satisfaire la demande étudiante. Cela n'est pas honnête !

Sur le budget de la recherche, la baisse des crédits consacrés à l'emploi scientifique envoie un autre signal négatif. Les nombreux départs de chercheurs ne sont pas intégralement remplacés. C'est un signal catastrophique envoyé aux doctorants. Il y a un désaccord logique entre le bilan que vous avez dressé et que nous partageons, et l'avis que vous formulez, qui aurait dû être négatif. Mais vous partagez l'objectif du Gouvernement sur la baisse de la dépense publique. L'augmentation de la population étudiante est une chance pour la France et si nous voulons nous en sortir à l'échelle européenne, nous devons investir davantage dans l'économie de la connaissance et donc consacrer des moyens publics à la recherche. Pour ces raisons, notre groupe donnera un avis défavorable à l'adoption des crédits.

M. Jean-Claude Carle. – Je souhaite revenir sur l'entrée en université et me réjouir que les ministres, puisque c'est à la fois celui de l'enseignement scolaire et celui de l'enseignement supérieur, aient décidé de s'emparer de ce sujet. Quelles sont les pistes

d'actions qui ont été évoquées et surtout quels moyens sont inscrits au budget dans cette perspective ?

Mme Annick Billon. – Les deux rapporteurs nous ont présenté des rapports simples et tout à fait compréhensibles. Nous irons dans le même sens qu'eux, avec un vote favorable sur ces deux rapports. Les contrats d'objectifs et de performances sont nécessaires car comment peut-on imaginer des programmes de recherche sans visibilité ? Même une échéance à cinq ans pour la recherche paraît courte. Le temps de la recherche n'a rien à voir avec « notre » temps budgétaire. Il faut véritablement revoir les méthodes de travail pour acquérir et développer une recherche efficace en France et mettre des outils en place pour offrir de vraies perspectives.

Concernant l'université, pourquoi nous entêtons-nous à continuer à ouvrir des places dans des filières sans débouchés ? Je pense, par exemple, aux filières de sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS). Connait-on le nombre de places supplémentaires ouvertes à la rentrée prochaine ? Pourquoi continuer à envoyer dans ces filières des étudiants qui ne trouveront pas de travail à l'issue de leurs études ?

Enfin, sur la recherche, pouvez-vous nous préciser dans quel programme sont situés les crédits pour les plans d'investissement d'avenir ?

M. Jacques Gosperrin. - M. Gattolin, vous avez rendu hommage à M. Sarkozy. J'en suis ravi. Les temps changent. Votre intervention est conforme à ce que démontre notre rapport.

Mme Mélot, votre décision est raisonnable. Lorsque vous précisez que la réflexion porte trop sur les savoirs et que l'insertion professionnelle doit se mettre en place au niveau de l'université en lien avec le tissu économique, je voudrais rappeler l'excellent rapport de notre collègue Guy-Dominique Kennel sur la question de l'orientation. Celui-ci a proposé des pistes pour renforcer des liens entre le monde de l'éducation et le monde économique. Néanmoins, de nombreuses universités sont en lien étroit avec leur tissu économique local. Les statistiques d'insertion professionnelle que vous appelez de vos vœux existent, elles se généralisent et j'espère qu'elles seront très apparentes dans la prochaine plateforme qui remplacera prochainement « Admission post-bac » (APB).

J'entends bien l'interrogation de Sophie Robert par rapport au caractère favorable de notre avis. Nous avons en effet formulé de nombreuses critiques : inquiétude sur la compensation de la hausse de la CSG qui n'est pas financée, présentation d'un budget qui n'est pas véritablement en rupture avec ceux du précédent quinquennat, etc. Mais accordons le bénéfice du doute au Gouvernement. Hier, la ministre a eu le courage de parler d'insincérité budgétaire pour les années précédentes.

M. Ouzoulias, je partage vos inquiétudes sur le manque de moyens mais j'en tire une conclusion différente : en augmentant raisonnablement de 100 € les droits d'inscription pour 1,5 million d'étudiants, et avec un taux de boursiers de 40%, 100 millions d'euros supplémentaires chaque année pourraient financer les universités.

M. Carle, s'agissant des nouveaux moyens évoqués, il nous faut rester prudent, des incertitudes persistant. Nous espérons qu'elles seront levées au cours de cette année.

Mme Billon, il existe effectivement des filières en tension, les STAPS en particulier. La ministre nous assure qu'il existe de nombreux débouchés pour ces filières. Mais j'en doute fort : ces étudiants trouvent des débouchés ailleurs que dans leur métier, parce que leur formation demeure intéressante. Il y a aussi des effets d'aubaine pour les universités, et notamment pour les UFR STAPS qui augmentent leur budget en accueillant de plus en plus d'étudiants.

Mme Laure Darcos. – Pour répondre à nos collègues étonnés de nous voir assez critiques dans notre rapport tout en proposant d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits, je précise que, appliquant la philosophie anglo-saxonne des encouragements, nous commençons par dire « *you do your best* ». Nous accordons à ce Gouvernement une sorte de préjugé favorable au départ. J'ai été touchée par l'audition qui s'est déroulée hier, la ministre maîtrisant son sujet et étant de très bonne foi. Elle hérite d'une certaine situation : pendant le précédent quinquennat, Thierry Mandon, que j'apprécie beaucoup, est arrivé très tard au ministère, tandis que nous avions perdu un temps fou avec la ministre précédente. Je pense sincèrement que, aujourd'hui, ce ministère de plein exercice est sur ses rails et le terme « innovation », ajouté à « recherche-enseignement supérieur » montre une véritable ambition. Après avoir longuement discuté avec la présidente et mon collègue rapporteur pour avis, des crédits de l'enseignement supérieur, proposer un avis favorable à l'adoption des crédits est une façon de donner au Gouvernement un bon accessit. Mais nous serons d'autant plus vigilants les années suivantes et examinerons précisément quelles sont leurs résultats.

M. Gattolin, concernant le H20-20 et les appels européens, je pense que nous sommes en retard par rapport à d'autres pays. C'est très compliqué. Beaucoup d'organismes nous ont informés qu'ils avaient à gérer une multitude d'appels d'offre : appels à projets européens, ANR, investissements d'avenir. Tout ce système est à revoir. Doit-on faire comme au Royaume-Uni ? Je ne suis pas sûre que ce soit dans l'esprit français. La ministre nous a précisé hier que tout ce système d'aides et d'appels à projets sera examiné afin de voir ce qui fonctionne et éventuellement encourager certains à se diriger vers les appels européens et, au contraire, demander à d'autres de se tourner plus vers les appels à projets de l'ANR.

Il serait bon de mettre en place une pédagogie et une aide au sein même des laboratoires afin que ce ne soit pas le chercheur lui-même qui se retrouve à rédiger un pensum administratif. La présidente de Paris Sud a ainsi créé un système de tutorat dans lequel les chercheurs, dont les projets ont été sélectionnés au niveau européen, aident d'autres laboratoires à répondre à des appels à projets.

Concernant l'intelligence artificielle, je suis en accord avec les remarques formulées par Sylvie Robert. Pour en avoir discuté avec l'INRIA ou le CNRS, l'attente est forte quant aux conclusions du rapport de M. Crédric Villani. Il serait souhaitable que ce ne soit pas un énième rapport, les autres pays étant déjà très en avance par rapport à nous. J'ai également apprécié le pragmatisme de la ministre qui a donné la direction à prendre et a précisé qu'il faudra y apporter les moyens. Nous espérons que le Grand Plan d'Investissement qui prévoit 4,6 milliards d'euros pour soutenir la compétitivité de la France, notamment dans l'intelligence artificielle, nous le permettra.

M. Ouzoulias, je vous remercie car votre avis de spécialiste « m'inquiétait ». J'ai répondu sur l'avis favorable, qui est plutôt un préjugé favorable. La baisse de l'emploi scientifique est regrettable. En pratique, il y a peu de départs à la retraite dans certains organismes comme le CNRS ou l'INSERM. Ils s'astreignent néanmoins à embaucher plus qu'ils ne devraient compte tenu de leur contrainte budgétaire. Il nous faudra rester très

vigilants sur une augmentation des crédits des organismes de recherche mais aussi une meilleure définition des priorités au sein des organismes.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci beaucoup à nos rapporteurs qui ont répondu à toutes vos questions. Nous ne pouvons que constater que les crédits budgétaires sont en augmentation. Comme vous le soulignez, cela peut constituer un élément de satisfaction.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Recherche et Enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2018.

La réunion est close à 10 h 50.

Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de Mme Laura Flessel, ministre des sports

La réunion est ouverte à 16 h 45.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous sommes heureux de vous accueillir pour la seconde fois, madame la ministre. Depuis votre prise de fonctions, il s'est passé beaucoup de choses. Vous allez nous présenter votre budget puis nos collègues vous interrogeront.

Mme Laura Flessel, ministre des sports. – Je vous présente un budget de transformation audacieux, qui s'inscrit dans la stratégie de redressement des comptes publics. Cette politique structurelle et utile engage tous les ministres solidairement : elle nous invite à interroger nos habitudes, nos routines, à repenser profondément notre modèle d'intervention publique.

Je veux vous rendre compte de l'utilisation faite de l'argent de nos concitoyens. J'ai bien l'intention d'utiliser chaque euro de la façon la plus efficace possible.

La dépense allouée aux sports en France est l'une des plus élevées de l'Union européenne. Or, nos résultats ne sont pas toujours à la hauteur de l'investissement en matière de performances, ni en matière de développement de la pratique.

Le budget que je viens vous présenter à l'issue de la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale est le plus important depuis l'après-guerre et prouve l'importance accordée au sport par notre gouvernement. Il y a encore quelques dysfonctionnements mais il a été considérablement enrichi depuis sa présentation initiale. Ce budget résulte d'une écoute constante et d'échanges constructifs avec le ministère de l'action et des comptes publics et je pense qu'il répond aux besoins identifiés.

Il servira quatre axes stratégiques : une France qui rayonne, une France qui intègre, une France qui bouge, une France en bonne santé. Dans cette optique, le ministère des sports se doit d'innover sans jamais perdre de vue sa mission essentielle de coordination, d'encadrement de la vie sportive et de contrôle.

Les jeux olympiques et paralympiques de 2024 auront lieu dans sept ans mais leur préparation débute dès maintenant. Aussi, pour réussir ces jeux, pour gagner les 80 médailles que j'ai fixées comme objectif, nous devrons soutenir les fédérations, appuyer nos sportifs de

haut niveau en les accompagnant, en les sécurisant et, enfin, libérer la haute performance grâce aux propositions qui seront formulées par Claude Onesta, à qui j'ai confié une mission à ce sujet.

Le budget 2018 augmente les moyens alloués aux fédérations sportives, grâce à une enveloppe de 3 millions d'euros supplémentaires pour les conventions d'objectifs pluriannuels, ce qui les portera à 76 millions d'euros. Parallèlement, nous prévoyons un investissement exceptionnel de 1,5 million d'euros pour le sport paralympique afin de préparer au mieux les futures échéances. Nous augmentons de 600 000 euros le soutien personnalisé aux sportifs de haut niveau, soit une enveloppe de plus de 10 millions d'euros au titre des aides personnalisées. La sérénité du sportif conditionnant ses résultats, nous souhaitons les accompagner pendant toute leur carrière et préparer leur reconversion. Dans cette perspective, nous menons une réflexion sur la création de bourses ou de contrats de la haute performance sportive.

Enfin, recevoir les jeux olympiques et paralympiques est une formidable opportunité sociale. 20 000 volontaires effectueront une mission de service civique dans le sport et 80 000 volontaires devront être recrutés d'ici à 2024. Nous nous y sommes d'ailleurs engagés dans notre dossier de candidature.

Derrière un grand champion, se cache toujours un bénévole à qui l'on oublie trop souvent de dire merci. Nous travaillons avec la ministre du travail pour valoriser ces bénévoles.

Nous avons également acté les moyens budgétaires consacrés à l'organisation des jeux en créant un programme budgétaire ad hoc, destiné à apporter les financements de l'État en vue de la préparation de la compétition : doté d'un million d'euros en 2018, il prévoit 58 millions d'euros en autorisations d'engagement et 48 millions d'euros en crédits de paiement afin que la Solideo lance les études en vue de la construction du bassin olympique, du village olympique, du village des médias et du cluster olympique, mais aussi les éventuelles acquisitions foncières nécessaires pour bâtir les futurs villages olympiques et le cluster olympique. Ce programme budgétaire dédié permettra également à la représentation nationale de suivre chaque année les engagements de l'État.

Parce que la championne que j'ai été ne dissocie jamais la performance des valeurs, je mènerai une politique déterminée pour le sport bien être, le sport santé, le sport pour tous et pour tous les territoires. Comme créateur de lien social et véhicule de citoyenneté, je veux que les Français aient des occasions heureuses de se retrouver, de se rassembler. Je souhaite aussi redonner le sourire à mon pays. Ce matin, nous avons décidé que la Marseillaise serait écoute au début de chaque compétition, pas en fin.

Notre objectif est de parvenir à 3 millions de pratiquants supplémentaires. Nous opérons un recentrage de l'intervention du Centre national pour le développement du sport (CNDS) en changeant son périmètre, conformément aux engagements pris lors de la campagne présidentielle. L'objectif est de rendre l'action du CNDS plus efficace. C'est pourquoi il devient l'opérateur du sport pour tous et le promoteur de l'innovation sociale dans le sport.

Dans cette optique, nous poursuivrons le programme « Sport et société », avec un financement de 20 millions d'euros alloués au CNDS mais en définissant de nouvelles

actions : plus d'innovation sociale, plus d'expérimentation territoriale mais toujours dans le but de mettre la société française en mouvement.

Dès 2018, nous mènerons avec le CNDS une réflexion sur le programme d'équipements sportifs du futur afin d'optimiser la qualité de l'offre proposée et de répondre aux besoins des territoires.

Conscient de l'importance de l'action du CNDS, le Gouvernement abondera, à l'occasion du projet de loi de finances rectificative pour 2017, son budget de 22 à 30 millions d'euros afin de couvrir les restes à payer pour l'année 2017. Cette opération permettra au CNDS de concentrer son action et son budget 2018 sur l'aide au territoire et le sport.

Pour parvenir à ce que 3 millions de Français supplémentaires fassent du sport, nous avons besoin de mieux connaître leurs attentes et d'identifier les leviers pour les y inciter. Pour ce faire, nous consacrerons un million d'euros à plusieurs missions d'expertise majoritairement orientées vers le sport pour tous avec la création d'un Observatoire des pratiques sportives, des études menées par l'Observatoire de l'économie du sport et la réalisation, dans le cadre d'une troisième mission, de marchés d'assistance pour l'évaluation de la haute performance sportive.

Au-delà de ces études, notre ministère prend toute sa place dans les politiques interministérielles afin de parvenir aux trois millions de nouveaux pratiquants. À ce titre, lors de l'examen du projet de loi de finances à l'assemblée nationale, j'ai fait adopter un amendement relatif à la mise en œuvre du plan étudiant, pour un montant total de 20 millions d'euros. Les étudiants font partie du public identifié comme décrochant des pratiques sportives. Ce plan nous permettra donc de remédier à cet état de fait. D'ailleurs, c'est la première fois que trois ministères - celui de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et celui des sports - travaillent conjointement sur un tel plan. Grâce à cet amendement qui a prévu 2,2 millions d'euros supplémentaires, les centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (Creps) pourront relancer des formations sur les différents métiers.

Le sport pour tous mais aussi partout. La distance ne nous fait pas oublier ce que nous devons aux territoires ultramarins dans le domaine du sport. Je suis revenue hier des Antilles avec le Premier ministre : nous avons visité les quatre îles. Nous dégagerons donc une enveloppe de 7 à 10 millions d'euros pour les équipements sportifs d'outre-mer et de la Corse. Sur 86 dossiers reçus, 83 ont été acceptés. Je me suis rapprochée de l'Agence française du développement (AFD), afin que ce programme puisse bénéficier de son appui technique et que les projets répondent mieux aux spécificités de l'outre-mer.

Concernant la France éthique, ce budget traduit également nos ambitions puisqu'il consacrera 10 millions d'euros à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), soit une augmentation de 10 % de son budget annuel.

Nous pouvons certainement partager les objectifs de cette feuille de route et de ce budget.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». – Merci pour cette présentation. Ce budget se situe à un

moment particulier, quelques semaines après l'attribution de l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024 à Paris et plus largement à la France.

Nous sommes un petit peu étonnés, pour ne pas dire déçus, par ce budget puisqu'il est en baisse. Certes, plus on se rapprochera de l'année 2024, plus il augmentera pour préparer cette échéance, mais il ne faudrait pas non plus que cette trajectoire parte d'un niveau trop faible. Mon appréciation tient compte des crédits ministériels mais aussi du CNDS dont les crédits diminuent de 60 millions d'euros, notamment pour la part territoriale, à savoir les équipements de proximité. Certes, le Gouvernement a abondé ce budget de 25 millions d'euros pour compenser la disparition de la réserve parlementaire mais cela concerne l'ensemble de la mission « Jeunesse, sport et vie associative » et donc pas la seule dimension sportive.

Madame la ministre, vous vous êtes fixé un objectif très ambitieux, avec l'augmentation de 3 millions de pratiquants d'ici la fin du quinquennat. Il est vrai que pour l'atteindre, votre enveloppe passe de 35 à 89 millions d'euros pour la promotion du sport pour le plus grand nombre mais, concrètement, comment allez-vous faire pour accroître ce nombre de pratiquants ? Vous avez parlé d'études, d'observatoires, mais il faudra des actions plus dynamiques pour atteindre cet objectif.

Vous avez également évoqué une France en meilleure santé. Nous avons voté avec enthousiasme l'amendement concernant le sport sur ordonnance. Mais, depuis, nous sommes au milieu du gué : pour les maladies chroniques, notamment, le chantier reste en grande partie à ouvrir. Que va-t-il se passer dans les années qui viennent ?

Nous sommes très sensibles à la lutte contre le dopage : envisagez-vous la construction d'un nouveau laboratoire à la place de celui de Châtenay-Malabry pour préparer les jeux olympiques et accroître l'efficacité de la lutte anti-dopage ? Pour 2024, il faudra disposer d'un nouvel établissement, mais aussi former 400 à 500 professionnels.

Il semble que nous rencontrions quelques difficultés pour passer du Groupement d'intérêt public (GIP) qui a porté la candidature de Paris à la mise en place d'un comité d'organisation (COJO) sous forme associative. Comment entendez-vous associer le Parlement au suivi de la préparation des jeux olympiques, sur le plan législatif mais aussi financier ?

Enfin, nous aimerais connaître votre sentiment sur un dossier qui se présentait bien mais qui connaît aujourd'hui quelques difficultés ; je veux parler de la candidature de la France pour l'organisation de la Coupe du monde de rugby pour 2023.

M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». – La commission des finances a réservé son vote sur les crédits de votre mission, du fait des trois amendements importants votés à l'Assemblée nationale : ils tendent à majorer les crédits de la mission de 85 millions d'euros en AE et de 75,2 millions d'euros en CP, soit une augmentation respective de 9,5 % et de 8,5 %.

Le premier amendement a créé le nouveau programme « Jeux olympiques et paralympiques 2024 » et il y a inscrit 58 millions d'euros en AE et 48 millions d'euros en CP. Cette création, recommandée l'an passé par notre collègue Didier Guillaume dans son rapport spécial sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative » prend acte de la décision de l'attribution du Comité international olympique et il permettra de retracer le financement du

budget général de l'État en vue de la préparation des jeux olympiques et paralympiques de 2024.

Le deuxième amendement inscrit 25 millions d'euros destinés à abonder le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) et à prendre en compte les effets de la suppression de la réserve parlementaire, qui s'élevait à 16 millions rien que pour le sport. Mais ces 25 millions d'euros ne concerneront pas que le sport. Les modalités de financement de la vie associative à partir des crédits supplémentaires du FDVA doivent encore faire l'objet de précisions.

Le troisième amendement a inscrit 2,2 millions d'euros sur le programme « plan étudiant ». Cet amendement recevra certainement un avis très favorable de la commission des finances.

L'amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale mentionné lors de la présentation de votre rapport le 18 octobre dernier proposant de relever le plafond des recettes affectées au CNDS a été retiré, compte tenu des engagements du gouvernement sur deux points : ouverture du programme dédié et abondement de 20 à 30 millions d'euros des crédits du CNDS en projet de loi de finances rectificative.

Le CNDS est un acteur essentiel du soutien au sport dans les territoires. Un effort résolu du précédent gouvernement a permis de le redresser. Dans ce projet de loi de finances, vous proposez d'approfondir son recentrage et de soutenir le sport pour tous mais en accompagnant ce mouvement d'une très forte baisse de ses ressources à hauteur de 63,8 millions d'euros. La commission des finances de l'Assemblée nationale avait proposé de relever le plafond des recettes affectées au CNDS mais, à l'initiative du gouvernement, une autre solution a été préférée. Quelle sera l'enveloppe effectivement ouverte dans le prochain collectif budgétaire ? Au-delà des crédits supplémentaires ouverts pour le financement des olympiades, pouvez-vous nous préciser comment le CNDS disposera effectivement des moyens indispensables à son action en 2018 ?

Lors de l'examen des crédits de la mission, nous nous sommes inquiétés de la suppression de la réserve parlementaire. Comment les 25 millions prévus seront-ils affectés aux associations ?

En commission des finances, notre collègue Victorin Lurel a parlé de l'outre-mer et du plan de rattrapage que le ministre Kanner avait mis en place : il s'inquiétait de la disparition de ces crédits mais vous venez de nous rassurer.

Mme Laura Flessel, ministre. – Je l'ai rencontré en Guadeloupe et les annonces du Premier ministre l'ont rassuré.

La mise en place du Comité d'organisation des jeux olympiques (Cojo) prendra environ six mois. Le délégué interministériel a été nommé, M. Jean Castex. M. Nicolas Ferrand présidera la Solideo : il devra livrer les équipements, tout en respectant les coûts.

Nous allons préparer le projet de loi olympique et paralympique et vous le présenter rapidement.

Le Parlement pourra faire part de ses réflexions et propositions au Gouvernement sur le e-sport, la pratique pour tous et le nouveau modèle économique.

Pour accroître la pratique sportive de nos compatriotes, il convient de mieux connaître les tendances. Notre pays compte 10 millions de personnes en affection longue durée. Nous voulons aussi toucher les jeunes qui ne font plus de sport, d'autant qu'un jeune sur deux est en surpoids. Il nous faut aussi trouver de nouveaux lieux pour toucher le plus grand nombre. Les fédérations parlent de licenciés alors que je privilégie la pratique. Pour agir, nous devons disposer d'une cartographie détaillée.

Les crédits des fédérations augmenteront, mais nous serons plus exigeants lorsque nous signerons les conventions. Nous leur demanderons 10 % de pratiquants supplémentaires.

Depuis cinq mois, avec M. Blanquer, nous avons signé plusieurs lettres de mission afin que les jeunes en situation de handicap puissent pratiquer des sports et que les enfants valides s'exercent à des activités sportives comme s'ils étaient handicapés afin de développer d'autres sens et créer des liens. Le handicap est une singularité qui peut devenir une force au profit d'un groupe. Lors de la journée du sport scolaire, nous avons co-signé une lettre de mission, afin de développer les activités mixtes. Des appels d'offre ont été lancés pour que les collectivités participent à cette expérimentation.

Avec le ministère de l'enseignement supérieur, nous avons défini une nouvelle cartographie des métiers du sport puisque seuls 30 % des étudiants obtiennent leur licence de Staps (Sciences et techniques des activités physiques et sportives). Dans les Creps, nous proposerons un panel beaucoup plus important autour de ces métiers. Les diplômes fédéraux ne doivent pas s'opposer aux diplômes universitaires : une passerelle entre les deux est nécessaire. Nous avons également travaillé sur les bacs pro avec M. Blanquer : les contrats en alternance peuvent être une solution. Nous voulons aussi lutter contre la violence et la radicalisation dans le sport.

Avec Muriel Pénicaud, nous voulons valoriser les bénévoles et les volontaires en vue de 2024 et nous connaîtrons d'ici sept ans beaucoup d'événements sportifs. Nous travaillons sur un label 2024.

Nous allons rencontrer les entreprises pour qu'elles modifient leurs comportements en accueillant des champions paralympiques.

Enfin, pourquoi pas un pass sport et culture ? J'y travaillerai avec Mme Nyssen.

Nous avons identifié l'offre de sport santé dans les régions. Il y a deux mois, je me suis rendue aux assises du sport sur ordonnance à Strasbourg. Désormais, de nombreuses fédérations ont des programmes sport santé. Avec l'Igas, nous entreprenons un travail de recensement. Nous voudrions lancer 500 maisons sport-santé pour permettre aux personnes éloignées de toute pratique et aux malades en affection longue durée d'être accompagnées, grâce à des coaches spécialisés et donc formés. Nous lancerons un appel à manifestation d'intérêt en 2018.

Le 15 novembre, nous saurons qui de l'Afrique du Sud ou de la France organisera les mondiaux de rugby en 2023. L'État a toujours été auprès de Rugby 2023. À Londres, nous pensions que nous serions opposés à l'Irlande, mais c'est l'Afrique du Sud qui a été finalement retenue.

L'AFLD doit continuer à travailler. Des universités peuvent nous aider à être plus innovants et ambitieux. Le laboratoire de Chatenay-Malabry est obsolète. Le ministère du budget s'est engagé à nous aider.

Le projet de loi de finances rectificative vous proposera d'augmenter de 22 à 30 millions d'euros les crédits du CNDS. Nous voulons renforcer l'existant et innover. Nous continuerons à travailler avec les quartiers prioritaires de la ville.

Tout est à reconstruire à Saint-Martin, mais en privilégiant le développement durable. À Mayotte, il y a aussi fort à faire pour améliorer les infrastructures.

M. Michel Savin. – Je veux dire notre satisfaction devant la ligne budgétaire spécifique créée à l'occasion des jeux olympiques et paralympiques. Cette ligne n'ampute pas le budget du sport dont le poids reste très faible dans le budget de l'État.

Comme M. Lozach, nous regrettons la baisse des crédits de 7 % pour 2018.

Mme Laura Flessel, ministre. – Ce n'est plus que 1 % !

M. Michel Savin. – Il s'agit d'un signe négatif envoyé aux acteurs des milieux sportifs, notamment du sport amateur. Votre budget devrait être sanctuarisé pour renouveler notre modèle sportif.

Concernant les recettes, vous avez évoqué beaucoup de projets, encore faut-il les financer.

Pourquoi le prélèvement exceptionnel de 0,3 % sur la Française des jeux est-il supprimé ? Pourquoi revenir sur le déplafonnement du prélèvement sur les paris sportifs et des jeux de hasard ? Pourquoi le plafond de la taxe Buffet est-il abaissé ? Il s'agit pourtant du symbole de la solidarité entre sport amateur et professionnel. Nous attendons vos explications sur la suppression de ces recettes.

S'agissant des dépenses, l'Agence française de lutte contre le dopage, l'AFLD, est en grande difficulté. Certes, son budget augmente de 1 million d'euros, mais 600 000 euros financeront le manque à gagner du fait de sa suspension. En outre, on ne sait pas si les clients qu'elle aura perdus reviendront. Ses locaux sont vétustes, l'État doit rapidement s'engager à financer un projet de reconstruction sur les budgets futurs, avant les jeux olympiques de 2024.

S'agissant de la suppression de la réserve parlementaire, nous souhaitons que la somme de 16,5 millions d'euros, correspondant au montant alloué chaque année au sport amateur par les parlementaires, soit sanctuarisée, car nous craignons que le sport soit le parent pauvre de l'ensemble de la répartition.

Enfin, nous sommes favorables au débat sur la gouvernance, il est important pour tous les acteurs. Quel est votre point de vue ? Quelles pistes de travail avez-vous en tête ?

M. Claude Kern. – Je souhaite saluer votre feuille de route, madame la ministre, ainsi que les quatre axes du quinquennat : la France qui rayonne, la France qui bouge, la France éthique et la France en bonne santé. L'attribution de l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024 à Paris apparaît à ce titre comme un formidable signal.

Les arbitrages budgétaires ont été rendus et les crédits alloués dans le projet de loi de finances initial sont en baisse.

L'activité physique et sportive pour tous est un enjeu de société et de santé publique. Elle ne doit plus être considérée comme une variable d'ajustement budgétaire. Les associations sportives souffrent de la baisse des contrats aidés comme des dotations, alors que leur rôle d'animation des territoires mérite d'être soutenu inconditionnellement après la suppression de la réserve parlementaire.

Il faut un budget digne de nos ambitions, car il emporte des conséquences sur les subventions accordées par les collectivités territoriales, premiers financeurs du sport.

Comment comptez-vous vous hisser à la hauteur de ces enjeux ? Comment comptez-vous valoriser la pratique sportive pour tous et assurer le rayonnement de la France ? Pouvez-vous évaluer l'impact de la baisse des dotations aux collectivités territoriales et de la suppression des contrats aidés sur les associations et les fédérations sportives ?

Mme Colette Mélot. – Je vous félicite pour votre prise de conscience de l'importance du sport dans les valeurs françaises. Comment les parlementaires peuvent-ils aider à la diffusion des pratiques sportives, essentielle à la mise en œuvre de votre programme ? Le projet de loi « sport et société » que vous annoncez nous permettra peut-être d'avancer en ce sens.

En outre, le sport à l'école est fondamental pour l'éducation au civisme comme pour l'insertion. Merci de ce que vous apportez à notre pays !

M. Pierre Laurent. – Un mot pour exprimer notre déception quant à la baisse du budget, malgré les corrections, qui est en décalage complet avec l'ambition portée par les jeux olympiques.

Je voudrais aborder la question de l'héritage espéré des jeux, mais du point de vue des installations de proximité. Le budget n'en prend pas le chemin, mais ne pensez-vous pas que nous avons besoin d'un diagnostic sur l'état des équipements sportifs de proximité, scolaires comme territoriaux, afin d'engager dès 2018 un plan pluriannuel de rattrapage ? Les collectivités locales ne peuvent pas s'y consacrer seules et il faut réduire les inégalités territoriales dans la couverture en matière d'équipements.

Développer la pratique serait le meilleur héritage des jeux olympiques, mais au-delà de la mise en conformité avec l'objectif des jeux, ne faudrait-il pas envisager une loi de programmation sur ces sujets pour dégager les financements nécessaires ?

M. Didier Guillaume. – Madame la ministre, vous avez bien pris la mesure de votre ministère, vous avez évoqué le haut niveau, comme le sport de masse, dans ses différentes dimensions. Certes, ce qui se voit, c'est la haute compétition, et les médailles que nous gagnerons, mais dans l'éducation, par exemple, il vaut mieux que les gamins soient encadrés dans les stades que livrés à eux-mêmes dans la rue. Votre budget, comme les précédents, dégage les moyens pour cela.

Gardons-nous des faux débats : nous entendons tous limiter la dépense publique, mais tous les rapports souhaitent également qu'elle augmente. La cohérence est un défi ! Ce budget augmente grâce aux parties « vie associative » et « service civique » et baisse très légèrement sur le sport, sans que cela mette en danger les actions prévues.

Concrètement, comment ces orientations peuvent-elles concourir au développement du sport dans notre pays ?

Vous n'avez en outre pas répondu à la question du rapporteur de la commission des finances, Éric Jeansannet, sur les modalités d'attribution du fonds de développement de la vie associative de 25 millions d'euros.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La jeunesse et la vie associative ont été rattachées à l'éducation nationale et elles relèvent désormais de M. Blanquer.

M. Didier Guillaume. – De nombreux sportifs de haut niveau viennent de nos outre-mer. Après les ouragans, comment reconstruire et préparer les jeunes de ces territoires ?

Enfin, l'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté à l'unanimité une proposition de loi issue de nos travaux, relative à l'éthique du sport. La disposition relative au droit à l'image des sportifs est très attendue par les fédérations. Quand comptez-vous en promulguer le décret d'application ?

Pour la première fois, après nos demandes répétées, une ligne budgétaire est dédiée aux Jeux olympiques, c'est très important.

M. Olivier Paccaud. – Ma question concerne la réserve parlementaire. Vous avez parlé à ce sujet d'interministériel, mais quid de la ruralité ? Beaucoup de petits clubs sportifs en zone rurale ou dans certains quartiers en difficulté vivent d'huile de coude et de bénévolat et, souvent, la moitié de leur budget dépendait de la réserve. Comment faire pour qu'ils ne soient pas les perdants de la redistribution ?

M. André Gattolin. – Vous avez évoqué l'augmentation de l'obésité liée à la sédentarisation, à la baisse des pratiques en plein air, mais aussi à la diminution de la pratique sportive des jeunes filles entre onze et quinze ans ces dix dernières années. Parmi les facteurs de cette baisse, on trouve les inquiétudes relatives à la sécurité en fin de journée ou le soir, qui limitent les pratiques.

Vous avez relevé l'importance des jeux paralympiques. L'accès au sport des personnes en situation de handicap est essentiel, il en va de même pour l'accès aux stades. On oublie souvent toutefois l'importance de la mobilité. Lors de la candidature précédente de Paris aux jeux olympiques, la ville s'était engagée à développer l'accessibilité dans le métro et dans le RER. Il serait important que les collectivités locales concernées s'y engagent aujourd'hui. Il s'agit d'ailleurs d'équipements durables pour la vie quotidienne des personnes en situation de handicap.

Mme Laura Flessel, ministre. – Monsieur Savin, je ne commenterai pas les taxes affectées, je souhaite seulement travailler pour le futur. Nous dégageons les marges pour « sport et société ». La solidarité entre le sport professionnel et le sport pour tous émane de l'État, mais aussi des acteurs du sport eux-mêmes. Je vais montrer que nous pouvons réussir en travaillant avec efficience grâce à des observatoires nous permettant de répondre sur le terrain. L'avenir, c'est la réorganisation de la gouvernance du sport. Elle est lancée.

Nous travaillons également pour un nouveau modèle économique de relations entre le public et le privé. Nous devons amener le privé à s'engager dans nos projets « sport et société ».

Monsieur Kern, la baisse initiale était de 6 %, elle est aujourd’hui de 1 % ou de 2 %. Ce qui compte, c'est de réaliser les programmes et de répondre aux pratiquants. Nous sommes engagés dans une trajectoire positive. Le développement des activités physiques et sportives, les APS, est un enjeu transversal dont les moyens doivent être interministériels et les actions élaborées en coconstruction.

Madame Mélot, merci de votre soutien. Les groupes d'études parlementaires nous permettront d'avancer et de mieux répondre à la pratique sportive dans toutes les zones. Il existe, par exemple, plus de 1 500 quartiers prioritaires de la politique de la ville, qui représentent 20 % de la pratique sportive. Il nous faut donc positionner des projets avec les acteurs de terrain pour améliorer la situation. Je dispose pour cela d'un budget et d'axes de travail.

Des acteurs économiques sont intéressés par le développement du CNDS. À partir de janvier, tous les acteurs du mouvement sportif vont travailler ensemble pendant six mois sur une nouvelle gouvernance, comprenant des innovations en faveur d'une meilleure pratique et d'une moindre exclusion, de moins d'assignés à résidence, afin qu'à l'aube de 2024, nous soyons fiers de recevoir treize millions de spectateurs.

Certes, le budget baisse un peu, mais il s'agit d'une transformation. Je ne serai pas seule et j'aurai besoin de retours d'information en provenance de différents ministères. Je vous prouverai que nous avons raison, j'y tiens !

S'agissant de l'héritage des jeux, ce qui est important, c'est l'après. 85 % des infrastructures existent déjà. Le village des médias, le village olympique et le centre aquatique font partie des infrastructures nouvelles indispensables. Nous avons évoqué un cluster afin de valoriser le « sport 2.0 », avec les living labs. Nous nous associerons au secrétariat d'État au numérique pour inscrire la résonance numérique dans le sport. De même, nous travaillerons avec les acteurs locaux pour que les living labs soient implantés dans les quartiers qui en ont besoin.

S'agissant de l'abondement de 25 millions d'euros en faveur de la vie associative, qui relève de M. Blanquer, le sport n'a pas été oublié. L'objectif est d'aider les petites associations précaires, mais également de transformer les contrats aidés grâce à des formations diplômantes. Ainsi les futurs acteurs de 2024 seront fiers que le sport leur ait permis de se former. C'est aussi un aspect de l'héritage des jeux.

Le Comité d'organisation des Jeux olympiques, ou COJO, n'est pas encore constitué mais il devra être impliqué dans la participation à cet héritage avec le Comité international olympique. Il faudra le structurer avant de disposer d'informations concrètes. Nous ne pouvons donc pas encore évoquer cet aspect, qui découlera de l'impact économique positif des jeux.

S'agissant de l'article 17 de la loi relative à l'éthique sportive, cette mesure n'est pas encore arbitrée. Nous souhaitons qu'elle soit fiscalement neutre, un groupe d'étude technique a été chargé d'y travailler. Je ne peux donc pas vous dire aujourd'hui que nous allons signer les décrets d'application. Les premiers retours font état de dysfonctionnement, nous allons donc étudier la question et je reviendrai vers vous. En revanche, nous sommes attachés à la compétitivité du sport français, pour laquelle nous nous engageons. Nous voulions d'abord structurer la mission du ministère.

M. Claude Kern. – C'est donc Bercy qui bloque !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le principe, c'est l'application de la loi, tout de même !

Mme Nicole Duranton. – Je voudrais vous interroger sur la lutte contre les discriminations dans le sport, qui n'apparaît qu'un peu timidement dans ce budget. Un amendement déposé à l'Assemblée nationale demandant un rapport au Gouvernement à ce sujet a été rejeté. Le Parlement pourrait le faire, afin qu'une politique publique efficace soit mise en place. Y seriez-vous favorable ?

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – La candidature de Paris à l'organisation des jeux de 2024 a divisé les décideurs publics. Ces événements empreints de gigantisme ont un impact très important sur les villes qui les accueillent. L'accent est souvent mis sur leurs retombées économiques. Les candidatures s'accompagnent d'évaluations préparées par des cabinets privés, qui soulignent leur rationalité économique en avançant des promesses chiffrées de bénéfices.

Cependant, après l'euphorie, les performances sportives et l'exaltation, les retombées attendues ne se matérialisent pas toujours alors que les budgets sont systématiquement dépassés. Les études ex post permettant d'en prendre la mesure sont rares, car les élus n'y ont pas intérêt.

Comment pouvez-vous nous assurer que les mêmes causes ne produiront pas les mêmes effets ?

M. Christian Manable. – En septembre dernier, vous avez assisté à Amiens à la coupe de France de ballon au poing, un des sports traditionnels picards avec la balle à la main, la longue paume ou le javelot picard, rassemblés dans la fédération internationale de jeux de balle, qui compte des centaines de licenciés, notamment en milieu rural.

La baisse des subventions a entraîné le licenciement des rares cadres techniques en milieu scolaire et fait donc craindre la disparition à terme de ces sports ancestraux par manque de jeunes pratiquants. Financièrement, cela ne représente pas grand-chose, mais qu'est-il prévu dans le projet de loi de finances en faveur des sports régionaux, qui relèvent du sport pour tous comme du patrimoine ?

M. Jean-Raymond Hugonet. – Ma question ne s'inscrit pas dans un exercice de parade-riposte, ce serait osé, elle est pragmatique : l'amendement adopté à l'Assemblée nationale relatif au programme 163 répond à la suppression de la réserve parlementaire. Celle-ci a représenté un premier coup pour les associations sportives qui ont subi ensuite la double peine de la suppression des emplois aidés. Elles sont plongées dans un marasme total et font face à de très grandes difficultés. Que prévoit le projet de loi de finances pour 2018 pour y faire face ?

Mme Laure Darcos. – Madame la ministre, le handisport vous tient à cœur, et j'espère que l'ensemble des jeux paralympiques seront diffusés sur nos chaînes de télévision.

Vous avez évoqué le handisport à l'école. En milieu rural, comme dans les quartiers difficiles, qu'allez-vous faire après la fin de la réserve parlementaire pour promouvoir des rassemblements et des compétitions mêlant sportifs handicapés et valides ? Les collectivités locales n'en ont plus les moyens.

Je souhaite que l'accent soit mis sur ce sujet, qui pourrait entrer dans le cadre du développement et de l'innovation sociale.

M. Jacques Gosperrin. – Madame la ministre, vous avez avancé à fleuret moucheté, mais la baisse de votre budget est une erreur politique forte. Vous dites qu'elle n'atteint finalement que 1 %, mais c'est faux, elle est de 7 %. L'annonce de l'organisation des jeux olympiques n'a donc pas d'impact sur le budget du sport ! Les 58 millions d'euros qui s'y sont ajoutés sont destinés aux études préalables pour les futurs chantiers d'infrastructures en vue des jeux, et non au sport. Le COJO pourrait mettre cela en place, d'ailleurs. Ce n'est qu'un jeu de vases communicants.

Pourtant, depuis 2012, le budget du sport a toujours augmenté.

M. Didier Guillaume. – Enfin quelqu'un qui soutient l'action du précédent gouvernement !

M. Jacques Gosperrin. – En outre, quid des contrats aidés ?

S'agissant enfin de l'évolution de la réserve parlementaire, nous ne souhaitons pas qu'elle soit laissée aux mains des préfets, à l'image de la DETR, la dotation d'équipement des territoires ruraux. J'espère que vous saurez nous défendre sur ce point.

Mme Samia Ghali. – D'un certain point de vue, les jeux olympiques me font peur. Néanmoins, le fait, pour une ville, d'être désignée capitale européenne de la culture est une chance. Ce fut le cas de Marseille, qui en a retiré de vrais bénéfices.

Pour le sport, j'ai fait part de mon inquiétude au Président de la République lorsqu'il est venu à Marseille : aujourd'hui, 50 % des piscines de la ville sont fermées, des équipements sportifs ne fonctionnent pas, certains quartiers n'ont même plus d'infrastructures, ou alors elles sont dégradées. Quant au sport à l'école, certaines écoles n'ont pas de gymnase, et les jeunes ne pratiquent pas le sport pourtant prévu dans les programmes scolaires. Dans certains quartiers, le nombre d'enfants qui ne font aucun sport, même dans leur plus jeune âge, est d'ailleurs en forte augmentation, de même que le nombre d'enfants diabétiques.

Avez-vous prévu un rééquilibrage avant les jeux olympiques pour pallier ce manque dans certains territoires ou dans certains quartiers d'une même ville ? Cela s'inscrit-il dans la politique transversale de la ville ? L'enjeu est d'éviter que ces jeux olympiques ne soient que la vitrine visible notamment dans le e-sport, qui cache la réalité : des jeunes qui tapent dans un ballon à l'intérieur d'une cage d'escalier et non sur un terrain de football, ou qui nagent dans des piscines en plastique données par des dealers de la cité, faute d'équipements publics. Attention : ne laissons pas aux trafiquants la possibilité de remplacer le service public ; c'est l'inverse qui doit se produire !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Madame la ministre, je me permets juste d'insister sur la réserve parlementaire, car notre commission est la plus affectée par cette disparition. Pourquoi ? Parce que la réserve parlementaire accompagnait principalement les démarches des associations culturelles, sportives ou de jeunesse, mais également des projets d'aide à l'école, comme la réfection des bâtiments, et des actions en faveur du patrimoine. À bien y regarder, nous cumulons une grande partie de la réserve

parlementaire. Nous comptons vraiment sur vous pour agir sur son bon devenir. Tel est le sens du message fort que nous vous envoyons aujourd’hui, de façon unanime.

Mme Laura Flessel, ministre. – Madame Ghali, la lutte contre les discriminations dans le sport est une priorité à laquelle je suis personnellement très attachée, et ce depuis fort longtemps : avant d’être ministre, j’étais la présidente du Comité Éthique et valeurs du sport au sein du ministère des sports. Durant ces cinq ans, l’objectif était de créer des outils de prévention et de continuer à mettre en place des modules de formation. Cette action va se poursuivre. M. le député Pierre-Yves Bournazel nous a remis son rapport sur la lutte contre les discriminations dans le sport. Il va sans dire que nous allons aussi travailler à renforcer notre politique de lutte contre toute forme de discrimination dans le sport.

Je partage votre analyse sur l’objectivité des études d’impact économique des jeux olympiques. Nous devons de toute façon renforcer leur fiabilité. C’est pourquoi notre ministère a lancé des audits afin d’avoir une réelle vision de la situation. Pour ce faire, nous travaillerons en concertation avec un conseil scientifique qui sera placé sous l’égide de Vladimir Andreff et pourra nous faire partager son expertise. L’étude conduite sur l’Euro 2016 repose sur le modèle économique validé par l’Insee et la direction générale du Trésor.

M. Paccaud m’a interrogée sur l’articulation entre le sport et la ruralité. Nous venons d’avoir les retours de terrain aujourd’hui. Nous allons maintenir, comme je l’avais dit, les quartiers prioritaires de la ville (QPV) et les zones de revitalisation rurales (ZRR). Pour le prochain conseil d’administration, je vous rassure, 118 dossiers de ZRR seront examinés. L’objectif est de continuer à travailler efficacement dans les zones qui en ont besoin.

J’en viens à la réserve parlementaire. Le Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), abondé à hauteur de 25 millions d’euros, permettra également d’apporter une aide aux associations se trouvant dans des situations très précaires. J’entends votre préoccupation, mais je ne peux pas y répondre aujourd’hui. En revanche, je peux porter le message à l’égard des instances visées.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Vous pouvez être notre porte-parole, madame la ministre.

Mme Laura Flessel, ministre. – Je peux être votre porte-parole, mais je ne peux pas me positionner en vous répondant par oui ou par non aujourd’hui.

Sur le budget, nous avons ce devoir de solidarité. Pour respecter notre engagement, nous travaillons de façon interministérielle pour réaliser nos ambitions et nos objectifs précis, en accord avec notre vision pour le quinquennat. Nous allons continuer en ce sens. Au demeurant, étant une ancienne sportive de haut niveau et ayant pratiqué un sport en amateur, je n’ai pas eu le réflexe d’attendre les deniers de la fédération.

Nous voulons aussi travailler avec la filière économie du sport pour trouver un équilibre sur l’ensemble du territoire et globalement pour que le sport ne soit pas oublié, qu’il soit pratiqué dans les établissements d’hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) ou dans les instituts médico-éducatifs (IME). Ces choix susciteront nécessairement des critiques, mais j’ai signé. Quoi qu’il en soit, je suis tournée vers le futur.

M. Christian Manable. – Et les sports picards !

Mme Laura Flessel, ministre. – Monsieur le sénateur, le moment que j'ai passé dans votre région, à l'occasion duquel j'ai pu tester le javelot tir sur cible, a été fort agréable. Ces sports de tradition font aussi partie de notre culture et permettent de favoriser les échanges intergénérationnels. Cela s'inscrit dans notre orientation, qui repose aussi sur la responsabilité des fédérations dont nous avons revu les budgets à la hausse.

Les conventions d'objectifs doivent favoriser un rapprochement avec les fédérations. En revanche, pour tout ce qui relève du Centre national pour le développement du sport (CNDS), nous souhaitons garder cette géographie et agir pour valoriser les projets.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Des questions ont porté sur les emplois aidés, qui concernent beaucoup d'associations sportives, mais pas seulement.

Mme Laura Flessel, ministre. – Sur les contrats aidés, nous avons remonté l'information. Notre principe est de valoriser les formations diplômantes et de permettre à des jeunes de s'inscrire en vue de suivre le programme de formation destiné aux métiers du sport. Aujourd'hui, on connaît la demande s'agissant des contrats aidés. Nous travaillons sur ce sujet et ferons une annonce d'ici à la semaine prochaine.

J'y insiste, notre travail vise à éviter que le sport ne soit oublié l'an prochain. Nous espérons avoir des réponses plus positives sur ce point. Heureusement, la volonté d'intégrer le sport fait désormais partie du projet de restructuration, ce qui n'était pas le cas voilà quelques mois. Enfin, nous voulons accompagner les petits clubs dans les quartiers prioritaires de la ville.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Et des campagnes, on espère.

Mme Laura Flessel, ministre. – De la ville et des campagnes !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je voudrais conclure sur un exemple lié à la suppression des contrats aidés. Dans mon département est installé un centre d'équithérapie, où je me suis rendue récemment, qui vise à accueillir et réinsérer des enfants en situation de handicap, notamment des autistes. Et voilà qu'un contrat aidé est supprimé, qui concernait d'ailleurs un jeune rencontrant lui-même des difficultés ; grâce à ce contrat, il pouvait travailler au service des autres. Cette suppression est dramatique et l'effet collatéral immédiat !

Mme Laura Flessel, ministre. – Tout ce qui touche au handicap sera préservé, mais nous devons continuer notre action en la matière.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 18 h 15.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 8 novembre 2017

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9h00.

Audition de Mme Élisabeth Borne, Ministre auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, chargée des Transports

M. Hervé Maurey, président. – Mes chers collègues, avant de procéder à l'audition de Mme Élisabeth Borne, je souhaite saluer notre nouveau collègue, M. Jean-Paul Prince, qui remplace Mme Gourault devenue membre du Gouvernement. Je salue également la présence de notre collègue Fabienne Keller, rapporteur spécial pour les programmes 203 et 205 de la mission « écologie, développement et mobilités durables » pour la commission des finances.

Madame la Ministre, nous sommes très heureux de vous accueillir, pour la deuxième fois depuis que vous êtes au gouvernement, devant notre commission. Nous vous avons invitée pour discuter des crédits du projet de loi de finances consacrés aux transports et à la mobilité, mais aussi pour évoquer les nombreux sujets d'actualité de ce secteur en pleine mutation. Je rappelle à nos nouveaux collègues que lorsque vous êtes venue devant la commission le 20 juillet dernier, c'était pour nous présenter votre feuille de route. Vous avez ainsi lancé, au mois de septembre, les Assises de la mobilité, destinées à redéfinir les priorités dans ce secteur. Elles doivent déboucher sur une loi d'orientation, qui permettra notamment la programmation des projets et des financements de l'État sur cinq ans.

S'agissant du budget pour 2018, nous nous interrogeons – comme les années précédentes – sur les ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, l'Afitf. Certes, son budget devrait augmenter, de 2,2 à 2,4 milliards d'euros. Mais Philippe Duron, l'ancien président de l'Afitf, estimait en août dernier qu'il lui faudrait un budget de 3 milliards d'euros dès 2018 pour assumer l'ensemble des engagements de l'État... Comment l'agence va-t-elle pouvoir faire face à cette insuffisance de financements ?

Après votre propos liminaire, je laisserai la parole aux différents rapporteurs pour avis des crédits consacrés aux transports – Nicole Bonnefoy pour les transports aériens, Jean-Pierre Corbisez pour les transports routiers, Gérard Cornu pour les transports ferroviaires, collectifs et fluviaux et Charles Revet pour les transports maritimes – pour qu'ils puissent vous poser des questions précises sur ces différents aspects du budget des transports.

Je voudrais juste ouvrir quelques pistes pour lancer nos débats. Et je me contenterai des deux grands domaines de préoccupation récents de la commission. Le premier concerne le financement de l'entretien et de la régénération du réseau routier national, sur lequel la commission a donné l'alerte cet été. Nous attendons que vous nous disiez si l'augmentation des crédits prévus pour 2018 sera suffisante pour enrayer la dégradation du réseau.

Dans le domaine ferroviaire, le Premier ministre a confié à Jean-Cyril Spinetta la mission ambitieuse de réfléchir à la refondation du système ferroviaire. Nous avons entendu de nombreuses inquiétudes de la part des territoires concernant les dessertes. Par ailleurs, mes collègues Michel Dagbert, Gérard Cornu et moi-même, qui siégeons au Conseil d'orientation des infrastructures, avons été très étonnés de constater l'absence du critère de l'aménagement du territoire dans les critères d'évaluation d'un projet. Pour nous, il est incompréhensible que l'utilité d'un projet ne soit examinée qu'à l'aune de sa rentabilité financière.

Je ne reviendrai pas sur l'ensemble des enjeux à traiter, mais en voici quelques-uns. Tout d'abord, la dette de SNCF Réseau va dépasser les 50 milliards d'euros à la fin de l'année et augmente de 3 milliards d'euros chaque année : c'est un sujet de préoccupation majeur pour nous, qu'envisagez-vous ?

Je souhaite également évoquer le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, signé quelques jours avant les élections présidentielles, malgré un avis très négatif de l'Arafer et sur lequel nous avions émis de vives réserves, tant sur la forme que sur le fond. Allez-vous rouvrir ce chantier pour corriger les insuffisances du contrat et en faire un véritable outil d'amélioration de la performance de l'opérateur ?

Enfin, l'Arafer demande depuis 2011 une réforme de la tarification du réseau. En 2015, l'Arafer avait exigé que cette réforme soit effective pour l'année 2018. Mais SNCF Réseau n'a pas respecté ce délai, et vous avez signé un décret lui permettant de s'affranchir de l'avis conforme de l'Arafer pour 2018. Or, ce décret est contestable à plusieurs égards : tout d'abord, il est en contradiction avec la loi de réforme ferroviaire de 2014. Ensuite, il permet à SNCF Réseau, pour 2018, d'indexer ses péages conformément au contrat-cadre signé avec l'État, alors que l'Arafer s'est vivement opposée à cette indexation. Enfin, il n'encourage pas les opérateurs à mettre en œuvre les réformes nécessaires dans les temps.

Cette dernière remarque me permet de passer à un autre sujet : la libéralisation du transport de voyageurs. Une proposition de loi, issue des travaux de la commission, devrait être examinée en début d'année prochaine. Je reste en effet très inquiet au sujet du calendrier de mise en œuvre de cette réforme. Les échéances fixées à l'échelle européenne nous laissent très peu de temps pour légiférer. Ce sujet sera-t-il traité dans la loi d'orientation sur la mobilité annoncée pour le premier semestre 2018 ? Le cadre législatif de cette réforme d'envergure pourra-t-il être définitivement fixé au 1^{er} janvier 2019, comme les textes européens le prévoient pour les TGV ? Enfin, les régions pourront-elles ouvrir à la concurrence leurs services TER dès le 3 décembre 2019, comme l'impose le quatrième paquet ferroviaire ? L'administration a régulièrement entretenu une certaine confusion à ce sujet ces dernières années. Ainsi, la lettre de mission du Premier ministre à M. Spinetta parle d'une période de transition. Quelle en est la signification ? En effet, par définition, une période transitoire va exister, car la mise en concurrence se fera au fur et à mesure de l'arrivée à échéance des contrats actuels.

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Mesdames et Messieurs les Sénateurs, je suis très heureuse d'être devant votre commission, que je sais compétente et engagée dans le domaine des transports. Elle est également enrichie de nouveaux talents depuis mon audition du 20 juillet dernier au terme du renouvellement sénatorial de septembre.

En juillet dernier, j'avais présenté ma feuille de route, articulée autour de trois objectifs : orienter, protéger, soutenir. Orienter, c'est préparer les mobilités des prochaines décennies, avec un objectif clair, celui de la mobilité pour tous, et dans tous les territoires,

adaptée aux besoins de la population et de l'économie. Protéger, ensuite, c'est dans un monde de plus en plus ouvert, définir les conditions dans lesquels les opérateurs vont agir et anticiper les risques. Mais c'est aussi donner des garanties pour que cette ouverture ne se fasse pas au détriment des salariés, des entreprises et des consommateurs, face aux distorsions qu'elle peut créer. Soutenir, enfin, c'est structurer et appuyer les filières économiques, de la logistique, de l'industrie et de la mer.

Beaucoup de travaux ont été engagés depuis juillet. Ainsi, les Assises nationales de la mobilité ont été lancées le 19 septembre dernier. Le Sénat est pleinement associé à ces travaux – c'était d'ailleurs une attente forte de votre commission. Par ailleurs, le conseil d'orientation des infrastructures, présidé par Philippe Duron et auquel vous avez bien voulu nous associer Monsieur le Président, ainsi que deux de vos collègues, MM. Cornu et Dagbert, a été mis en place. J'ai confié à Jean-Cyril Spinetta une mission sur le modèle du transport ferroviaire. En outre, Anne-Marie Idrac vient d'être désignée Haut responsable de la stratégie nationale pour le véhicule autonome, et une mission lui a également été confiée sur ce thème.

Les défis ne manquent pas et je porte une politique ambitieuse et réaliste. Je ne souhaite pas être la ministre des promesses irréalisables. Il est en effet temps de regarder la réalité des besoins, et pas seulement les projets qui ont été promis depuis des décennies. Il est également temps de mettre en adéquation nos moyens et nos ambitions. Il peut paraître paradoxal de prévoir pour 3 milliards d'euros de dépenses sur le budget de l'Afif, alors que les ressources ne sont que de 2,2 milliards d'euros.

Le budget pour l'année 2018 est ainsi un budget de transition, dans l'attente de l'aboutissement des chantiers ouverts. Je sais que je pourrai compter sur votre commission pour nous aider à mieux définir les priorités soutenables, comme nous y aide aussi la mobilisation de nos concitoyens et de nombreux acteurs du secteur. Ce projet de loi de finances 2018 n'est qu'une nouvelle étape de la réorientation que nous avons engagée en faveur des transports du quotidien et de la remise à niveau des réseaux existants.

Assises, budget 2018, loi d'orientation des mobilités et de programmation, conclusions de la mission Spinetta vont rythmer ces prochains mois et concrétiser ma feuille de route dont les cinq axes sont les suivants : mettre en place une stratégie des mobilités adaptée aux besoins de nos populations ; rétablir un financement réaliste de nos infrastructures ; veiller à ce que l'ouverture à la concurrence du ferroviaire soit bénéfique pour l'ensemble du secteur ; veiller à soutenir les filières logistiques et industrielles ; relever les nouveaux défis en matière de sécurité et de sûreté et améliorer l'efficience de l'action publique.

En ce qui concerne la mise en place d'une stratégie des mobilités adaptée aux besoins des populations, les Assises de la mobilité qui se déroulent jusqu'à la fin de l'année déboucheront sur une loi d'orientation des mobilités qui sera présentée au Parlement début 2018. Il nous faut donner la priorité aux transports de la vie quotidienne, à l'entretien et la modernisation des réseaux existants. C'est la raison pour laquelle, les crédits consacrés à la réalisation des contrats de partenariat État-Régions (CPER), outil précieux permettant la réalisation d'ambitions partagées entre les régions, les collectivités et l'État, ne sont pas concernés par la pause que j'ai demandée. Ils pourront en outre être augmentés dans le cadre du budget de l'Afif. De même, les crédits consacrés à la régénération et à la modernisation du réseau routier national vont connaître une hausse très significative de 25%, soit 100 millions d'euros. Toutefois, nous ne sommes pas au bout des efforts nécessaires pour remettre en état le réseau routier, mais nous avons voulu engager une première marche. Le mouvement est également engagé sur le fluvial, où 10 millions d'euros supplémentaires sont

prévus, soit une hausse de 14 %. Par ailleurs, les commandes de l'État pour les trains d'équilibre du territoire pourront être honorées en totalité, pour l'ensemble des régions, en 2018.

Deuxièmement, je souhaite un rétablissement d'un financement réaliste et sincère de nos infrastructures. Il n'est plus acceptable de promettre des projets sans assurer leur financement. Un changement complet de méthode, en la matière, s'impose.

Dans le cadre de la priorité à l'entretien et à la régénération des réseaux, j'ai lancé des audits des réseaux routiers et fluviaux afin de connaître leur état réel, à l'instar de ce qui avait dû être fait en urgence pour le ferroviaire. Je suis consciente de cette absolue nécessité de mieux connaître nos réseaux avant de décider d'une vraie politique de rénovation à la hauteur des enjeux et sans attendre leur dégradation trop avancée. En effet, une fois arrivé à un tel état de dégradation, il est ensuite très difficile et couteux de remettre les réseaux en état. C'est ce que l'on souhaite éviter dans le domaine des réseaux routiers et fluviaux. Il fallait aussi stabiliser les deux grands projets européens que sont la ligne ferroviaire Lyon-Turin et le canal Seine-Nord Europe. Nous travaylons pour d'une part, financer sur plusieurs décennies – dans un montage en financement de projet - des infrastructures construites pour durer plus d'un siècle, d'autre part, dégager des ressources dédiées, de façon à ce que ces projets ne viennent pas obérer la capacité à financer quoi que ce soit d'autre dans le cadre de l'Afitf.

Le Conseil d'orientation des infrastructures prépare les choix soutenables qui seront soumis au Parlement début 2018 dans la loi de programmation des infrastructures.

Sans attendre les conclusions de ces travaux qui rendront possibles la sortie de la pause annoncée par le Président de la République le 1er juillet 2017, et en lien avec la première priorité aux réseaux existants que j'ai développée, il nous est apparu nécessaire d'augmenter de 200 millions d'euros les recettes de l'Afitf dès 2018.

Au-delà des financements de l'Afitf, le grand plan d'investissement et les actions combinées avec le ministère de la Transition énergétique et solidaire nous permettront d'accélérer la transition énergétique des transports, notamment dans le domaine de la motorisation, mais aussi en favorisant les mobilités collectives ou partagées pour les personnes, et les modes les plus respectueux de l'environnement pour les marchandises.

Le troisième axe est celui de la régulation et de la transformation du secteur des transports, en général, et du ferroviaire en particulier. Cela suppose de rétablir un modèle économique qui n'est plus soutenable dans le domaine ferroviaire : chacun a en tête que la dette de SNCF est de 45 milliards d'euros en 2017. Elle augmente de 3 milliards d'euros par an alors que l'État versera, en 2018, 2,4 milliards d'euros de concours ferroviaires via le programme 203.

Cette « remise en ordre » du secteur ferroviaire est indispensable à la veille d'une ouverture à la concurrence prévue dans le cadre du 4^e paquet ferroviaire dont nous devons faire une réussite pour tous les acteurs : voyageurs, cheminots, régions, autorités organisatrices. J'ai pu pointer le déséquilibre des dessertes TGV : 70 % de celles-ci sont aujourd'hui déficitaires, alors même que les voyageurs trouvent que le prix des billets est souvent élevé. J'ai aussi souligné que le mode de desserte que nous avons retenu, dans lequel les TGV ne circulent pas uniquement sur des voies à grande vitesse, mais assurent une desserte fine des territoires, a un coût. Pour autant, je pense que chacun est attaché à ce mode de desserte. Il n'est pas question de le remettre en cause. Toutefois, il nous faut avoir une

stratégie d'ensemble cohérente, vis-à-vis de la SNCF, et ne pas demander tout à la fois des TGV qui assurent une desserte fine des territoires, des billets moins chers, et des péages élevés. Cela renvoie à la question des péages. Là encore, nous sommes dans une période de transition. Compte tenu de la réflexion qui est engagée, il nous fallait prendre des dispositions pour l'année 2018. Mais je vous confirme que le rôle de l'Arafer est particulièrement précieux. C'est une corde de rappel utile, par rapport à une approche qui pourrait être exclusivement comptable, alors que les péages sont pour moi un levier fondamental de la politique des transports. Je suis attachée à ce que le TGV reste un mode de transport pour tous, qui continue à assurer une desserte des territoires. Il faut en tirer les conclusions s'agissant des péages.

La régulation, c'est aussi le cadre européen pour les transports, avec notamment les discussions qui s'engagent sur le paquet « mobilité », dans la suite de celles qui ont pu être conclues au conseil des ministres du travail sur la directive « travailleurs détachés ». Ce seront des discussions qui seront très certainement soutenues.

C'est également au niveau de l'Europe que se dessinent la modernisation du contrôle aérien et les investissements qui l'accompagnent, portés en France par le budget annexe « contrôle exploitation aériens », dans un contexte de hausse des trafics. Par ailleurs le dernier protocole social de la DGAC a permis d'améliorer la flexibilité du travail pour répondre de façon efficace aux pointes.

C'est, en revanche, au niveau national que nous devrons définir un cadre législatif pour les plateformes numériques permettant tout à la fois de libérer les initiatives, de protéger les usagers et les travailleurs et d'assurer une concurrence loyale entre les acteurs.

Le quatrième axe vise à soutenir les filières logistiques et industrielles. Il se retrouve dans deux grands programmes. Tout d'abord dans les crédits de la DGAC, pour lesquels, il nous a semblé indispensable de revenir à un niveau qui se rapproche des montants de l'Allemagne ou de l'Angleterre – soit un soutien de 135 millions d'euros pour 2018, pour la recherche aéronautique civile. C'est important dans un secteur qui représente près de 200 000 emplois et aura recruté près de 8 000 nouveaux collaborateurs en 2017. Toutefois, les crédits de Recherche et Développement avaient été ramenés à zéro en 2017.

Ces enjeux se retrouvent également dans la stratégie portuaire et maritime que le Premier ministre présentera aux assises de l'économie de la mer le 21 novembre au Havre. Le Gouvernement doit encore préciser ses positions tant fiscales que budgétaires en tenant compte des décisions récentes du Conseil d'État et de la Commission européenne.

Le cinquième axe concerne les nouveaux défis en matière de sécurité et de sûreté et d'amélioration de l'efficience de l'action publique. Le premier défi, c'est d'abord de rendre plus sûrs tous les transports. La sécurité est toujours au cœur des préoccupations, notamment dans les transports publics. Depuis 2001, la sûreté est devenue tout aussi critique et nous connaissons malheureusement des menaces terroristes avérées.

En matière de sûreté, le transport aérien est en première ligne dans un cadre défini au niveau international, celui de l'OACI, ou européen. Le gouvernement dispose d'un processus national efficace de décision associant toutes les forces de sécurité s'appuyant sur un service technique, le STAC (service technique de l'aviation civile), très compétent et internationalement reconnu. Il intègre maintenant l'évaluation des aéroports étrangers d'où pourraient venir les menaces.

Les transports terrestres et maritimes vont aussi devoir intégrer ces exigences, y compris en capitalisant sur l'expérience de l'aviation civile via des comités interministériels terrestres, maritime et portuaire. Vous avez eu à vous prononcer sur la loi dite Savary. De nouveaux moyens ont été mis en place dans ce domaine. Nous avons pu avec le Premier ministre nous rendre sur le terrain, vendredi dernier, pour mesurer la mobilisation des opérateurs et l'efficacité des mesures mises en place, suite à cette loi. Nous allons devoir continuer à travailler sur ces sujets : outre la présence humaine, les enjeux de vidéo-protection sont encore très importants. Nous avons encore des marges de progrès, en mettant en œuvre des technologies de vidéos intelligentes.

Ces exigences auront sans doute vocation à trouver une traduction budgétaire directe sur les programmes 203 et 205. Le programme 203, au-delà des subventions au ferroviaire, permet notamment des interventions dans le domaine des infrastructures routières (y compris en termes d'exploitation), dans le domaine fluvial, via VNF, ainsi que l'ensemble des régulations des transports terrestres. Il est en légère hausse de 0,4 % et recevra ensuite le rattachement des fonds de concours de l'Afif pour l'État, en tant que maître d'ouvrage des routes nationales. Dans le domaine maritime, c'est l'ensemble du système des affaires maritimes qui est porté par le programme 205, dont le périmètre a été réduit par le départ de la pêche au Ministère de l'agriculture. Il est en baisse de 13 %.

Il s'agit donc d'un budget de transition qui traduit déjà la réorientation des priorités que j'ai souhaitée et qui, je crois, trouve un écho dans les priorités de votre commission Ainsi, la priorité à la mobilité du quotidien est déjà engagée à travers l'augmentation des ressources consacrées à la régénération des réseaux routiers, ferroviaires, fluviaux et portuaires.

Mais c'est également un budget de transition parce que les travaux engagés dans le cadre des Assises de la mobilité et avec le Conseil d'orientation des infrastructures devront trouver leur traduction dans la loi d'orientation des mobilités qui visera à définir le cadre propice au développement des mobilités de demain. La loi de programmation qui sera portée aura pour objectif de sortir de la spirale des promesses non tenues et de présenter une trajectoire plus adaptée aux réalités des besoins de notre pays. Je tiens à vous assurer, Monsieur le Président, que les enjeux d'aménagement du territoire seront bien pris en compte. Il s'agit de rétablir la confiance que les collectivités et nos concitoyens peuvent avoir dans les engagements de l'État.

M. Gérard Cornu. – Vous avez plusieurs fois rappelé que c'est un budget de transition. On peut le constater. J'approuve également votre méthodologie et le fait que vous souhaitez rompre avec la spirale des promesses non tenues. La pause demandée dans la construction des infrastructures devra se traduire, grâce au Conseil d'orientation des infrastructures et aux diverses commissions mises en place, par des effets concrets. J'espère que nous arriverons à trouver une méthode différente de celle existant auparavant.

Ma première question concerne le transfert des trains d'équilibre des territoires au TER. Vous nous avez dit qu'un accord avait été trouvé avec toutes les régions. Or, il me semblait qu'il y avait encore des problèmes dans deux régions, à savoir Les-Hauts-de-France et le Centre-Val-de-Loire, où il n'y aurait pas de formalisation de cet accord. Les montants sont importants : 480 millions d'euros pour la région Centre-Val-de-Loire et 250 millions d'euros pour Les-Hauts-de-France. Je tiens à rappeler que l'État s'est engagé à renouveler le matériel roulant. Or, des doutes subsistent. Pouvez-vous nous donner plus de précisions sur ce sujet ?

La Cour des comptes vous a envoyé, en juillet dernier, un référendum sur le fret ferroviaire. À ma connaissance, vous n'y avez pas encore apporté de réponse. Le référendum pointe les incohérences de l'État - à une époque où vous n'étiez pas ministre -, puisque malgré une volonté affichée de soutenir le fret ferroviaire, l'État n'a cessé de prendre des décisions le pénalisant fortement. On se souvient ainsi de l'abandon de l'écotaxe, de l'autorisation de circulation donnée aux poids lourds de 44 tonnes, ou encore de l'adoption d'un régime social très favorable pour la branche ferroviaire. Quelle est votre vision du fret ferroviaire ? Jusqu'à présent, si tout le monde est d'accord pour soutenir le fret, cela ne se traduit pas dans les faits.

M. Jean-Pierre Corbisez. – Le budget de l'Afifc va connaître une augmentation de 200 millions d'euros. Je m'en félicite, toutefois son budget reste très contraint et imposera de retarder des projets, ou d'échelonner les dépenses et les paiements. Fin 2016, l'agence avait déjà pris des engagements financiers pour un montant de 12,6 milliards d'euros, alors même que le contrat de plan 2015-2020 venait à peine d'être entamé. Ce qui est regrettable, c'est que le résultat de l'audit de nos voiries nationales ne sera connu qu'en décembre prochain. L'augmentation de 100 millions d'euros pour la rénovation du réseau routier sera-t-elle suffisante ? Par ailleurs, le nouveau président de l'Afifc sera-t-il prochainement nommé ?

Le gouvernement a récemment annoncé avoir trouvé un compromis pour le canal Seine Nord Europe. Toutefois, plusieurs points restent à préciser. Ainsi, la société du projet pourrait emprunter un milliard d'euros pour le compte de l'État. Ce dispositif envisagé sera-t-il respecté, sans instauration de nouvelles taxes touchant les populations du territoire des Hauts-de-France ? Par ailleurs, vous avez rappelé votre intention de soutenir la filière logistique. Or actuellement, lorsque l'on évoque le projet du canal Seine Nord Europe, on ne parle que du canal, mais pas des aménagements pour le développement économique, ou encore de construction de plateformes multimodales. Il serait ainsi anormal de construire dans un premier temps un canal, puis de réfléchir aux infrastructures logistiques, avant de se rendre compte qu'il faille détruire une partie du canal pour construire une plateforme multimodale.

Mme Nicole Bonnefoy. – Je salue la clarté de vos propos et votre détermination. Vous avez annoncé la tenue d'assises du transport aérien en 2018. J'y vois une volonté du gouvernement de soutenir la compétitivité de notre pavillon et de notre industrie aéronautique. Pouvez-vous d'ores et déjà nous donner des éléments sur le contenu de ces assises ? Peut-être pouvez-vous présenter des premières propositions ? Je pense notamment à l'avenir de la taxe Chirac, ou au coût de la sûreté dans le transport aérien.

Vous avez parlé de la priorité que vous souhaitez accorder aux transports de la vie quotidienne. À ce sujet, je pense à la ligne Limoges-Angoulême, qui est dans un état désastreux. Or, c'est un train du quotidien pour des travailleurs, apprentis, lycéens, et des familles. Pouvez-vous non confirmer que la réhabilitation de cette ligne est une priorité ? Quel en sera le calendrier ?

Dans le cadre des Assises de la mobilité, des conférences des territoires ont été organisées. Il y en a eu une dans mon département. Ce qui remonte des territoires, et notamment des territoires ruraux, c'est la volonté de pouvoir expérimenter une taxe poids lourds. Vous le savez, mon département de la Charente est traversé par deux nationales, la nationale 10 et la nationale 141, qui sont un flot continu de poids lourds, lesquels fatiguent la chaussée, provoquent des accidents, engendrent des nuisances. Ils n'apportent ainsi pas un juste retour sur le plan économique aux territoires qu'ils traversent. Il y a une volonté des collectivités – des communautés de communes, mais aussi de la région Nouvelle-Aquitaine – d'avoir la possibilité d'expérimenter au plus tôt une taxation régionale des poids lourds.

Enfin, je vais me faire porte-parole des riverains de la LGV, en particulier ceux de la ligne Tours-Bordeaux, victimes de nuisances sonores très importantes. La semaine dernière, j'ai posé une question orale à ce sujet, et la réponse obtenue ne me satisfait qu'à moitié. J'ai bien noté que le ministère était informé de cette situation, et que des études acoustiques sont en cours. Mais la méthode utilisée pour ces dernières ne satisfait ni les riverains, ni les élus, qui souhaiteraient que soient mieux pris en compte le ressenti et les pics sonores. En outre, il a été évoqué l'utilisation du fonds de solidarité territoriale pour participer financièrement à la construction d'un mur anti-bruit. Je tiens à rappeler que ce fonds est destiné aux communes et collectivités traversées par les LGV, afin de les dédommager des préjudices subis, et non à la construction de murs anti-bruit. Les élus locaux m'ont fait part de leur mécontentement face à cette annonce.

M. Charles Revet. – J'ai été rapporteur de la réforme portuaire de 2008, créant les grands ports maritimes français. À de très nombreuses reprises, j'ai répété que la France dispose d'une place privilégiée – notamment Marseille et Le Havre qui sont les ports géographiquement les mieux placés en Europe du Sud et du Nord. Or aujourd'hui, on ne peut que constater le recul de l'activité de nos 7 grands ports maritimes. Ainsi, il y a 20-25 ans, le Havre traitait autant de conteneurs qu'Anvers. Aujourd'hui, Anvers traite plus de conteneurs que l'ensemble des ports français réunis. Nous sommes géographiquement les mieux placés, mais sommes les derniers en Europe. Comment expliquer cette situation ?

En outre, envisagez-vous de décentraliser la gouvernance des ports ? Je ne parle pas d'un transfert des ports aux régions ou aux autres collectivités, mais simplement d'une décentralisation de leur gouvernance. En effet, en Europe, il n'y a que deux États, où les ports sont des ports d'État : l'Espagne et la France. Il y a quelques années, l'Espagne a décidé d'en décentraliser la gouvernance. Depuis, le trafic maritime y a augmenté.

Le projet de loi de finances pour 2018 supprime l'exonération des charges patronales introduite par la loi pour l'économie bleue de 2016. Je ne développerai pas d'avantage – je pense que notre collègue Didier Mandelli le fera – mais je voudrais avoir votre position sur ce sujet.

Enfin, nous devons préparer nos ports à l'ouverture du canal Seine Nord Europe. L'actuel Premier ministre – qui était le maire du Havre – n'y était pas très favorable mais ce canal est souhaité par l'Union européenne et par l'ensemble des collectivités. Pour moi, le canal se fera. Il faut alors que nos ports soient prêts, notamment ceux de l'axe de la Seine, afin qu'ils ne payent pas le prix de cette ouverture. Actuellement, 85 % du post et préacheminement des marchandises vers et en provenance des ports se fait par la route ; à peine 15% par voie fluviale ou ferroviaire. Envisagez-vous de mettre en place un équipement, afin que les ports de la Seine soient opérationnels et dans de bonnes conditions, avant l'ouverture du canal ?

M. Hervé Maurey, président. – Nous allons sans doute organiser au mois de décembre une table ronde sur la question du canal Seine Nord Europe. Les services du ministère seront naturellement étroitement associés.

Mme Fabienne Keller. – Tout comme nombre de mes collègues, je salue votre démarche, claire, structurée et courageuse. Vous proposez une grande remise à plat, en examinant tous les projets.

Sur l'écotaxe, vous avez évoqué le fait qu'il faudrait pouvoir faire payer les poids lourds en transit. Nous sommes tous d'accord sur ce point. L'idée d'une taxe régionale a été évoquée. Mais comment garantir une cohérence à l'échelle nationale ? L'augmentation de la TICPE, remplace certes cette année encore les recettes attendues de l'écotaxe, mais elle ne présente pas la même dynamique potentielle que cette dernière.

Vous nous avez dit avoir confié une mission sur les péages et le droit de passage des trains. En effet, le péage décourage parfois l'exploitant de faire des propositions de trains supplémentaires en raison du coût. Il préfère plutôt accoupler les trains, car cela revient à un péage moins cher au final. Je souhaitais vous interroger sur ce point.

Enfin, en cette période de COP 23, je me permets de rappeler une proposition que nous avions faite dans le cadre des travaux préparatoires pour la COP 21. Elle concernait les carburants des avions et les carburants maritimes, qui sont souvent des bitumes et carburants de mauvaise qualité, contribuant à une pollution importante, notamment dans les ports. Ces carburants ne sont pas fiscalisés aujourd'hui. Ne pourrait-on pas appliquer, au niveau mondial, une toute petite taxe sur ces derniers, qui alimenterait le fonds vert ?

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Les engagements que l'État a pris concernant le renouvellement du matériel des trains d'équilibre du territoire seront bien tenus pour l'ensemble des régions. J'ai eu l'occasion de l'indiquer aux deux présidents de régions concernés. Nous réfléchissons actuellement à la façon dont l'État va lisser cette dépense. Chacun doit être conscient que l'on parle de montants considérables. Ce sont en effet 3,7 milliards d'euros supplémentaires qui doivent être trouvés dans le budget de l'Afitf, alors même qu'aucune recette supplémentaire n'a été dégagée. Mais nous honorerons nos engagements. Les deux conventions que vous avez mentionnées seront soumises au conseil d'administration de l'Afitf début 2018.

La situation n'est pas satisfaisante s'agissant du fret ferroviaire. En effet, les trafics ont chuté d'un tiers au cours des quinze dernières années. Le trafic s'est stabilisé entre 2010 et 2015, avec même une légère progression. Mais l'année 2016 a été mauvaise, pour diverses raisons, qui vont de la très mauvaise récolte céréalière, aux mouvements sociaux que la SNCF a pu connaître. L'année 2017 ne se présente pour l'instant pas très bien. Il en est de même pour Fret SNCF, qui avait amorcé un redressement significatif avec une réduction de son déficit. Toutefois, ce dernier a plafonné en 2016, et ne devrait pas être dans une situation satisfaisante en 2017. Les trafics ne repartent pas à la hausse en 2017, alors que nous l'avions espéré après le creux de 2016. Dans l'ensemble, la situation des acteurs du secteur ferroviaire de marchandises n'est pas satisfaisante. Certes, on pourrait se consoler en se disant que toutes les entreprises ferroviaires connaissent actuellement des difficultés en Europe. Mais la situation est pire chez nous.

Lors des Assises de la mobilité, il est prévu de traiter de la mobilité des personnes et de la logistique du dernier kilomètre, qui sont déjà, en soi, des sujets très vastes. C'est la raison pour laquelle, à la fin du mois, nous lancerons une autre concertation visant à tirer parti de toutes les réflexions menées sur l'amélioration de la filière fret et de la logistique. Il ne s'agit pas de refaire des rapports, mais de s'appuyer sur toutes les réflexions déjà conduites - je pense notamment à France Logistique 2025 – afin de proposer une stratégie dans le domaine du fret et de la logistique.

Nous devrons, dans ce cadre nous pencher sur la situation du fret ferroviaire. Nous savons déjà que nous devons progresser sur la qualité des sillons pour le transport de

marchandises. Aujourd’hui, on ne sait pas tracer un sillon qui traverse notre territoire de façon satisfaisante. SNCF Réseau est en train de réfléchir à une organisation de son exploitation prenant mieux en compte les grands axes de transports de marchandises. J’espère que cela permettra d’assurer la qualité que les chargeurs sont en droit d’attendre. La qualité du service est d’ailleurs l’un des sujets principaux.

Nous menons également une réflexion continue sur le transport modal. Une consultation sur l’autoroute ferroviaire alpine a été lancée avec nos voisins italiens, et prochainement, nous allons lancer un appel à manifestation d’intérêt pour l’autoroute ferroviaire entre l’Espagne et le Nord de la France. Enfin, j’attends prochainement les conclusions des réflexions en cours sur l’aide aux transports combinés. Au final, c’est un ensemble de mesures que nous devons prendre. C’est un sujet que j’aborde avec beaucoup de modestie, car cela fait quinze ans que les trafics s’effondrent, alors que chacun exprime sa volonté d’une relance du fret ferroviaire. Nous allons essayer de trouver les bons leviers. Mais il est vrai que personne ne peut comprendre qu’il y ait aussi peu de fret ferroviaire sur nos rails, et autant de camions sur les routes.

Des démarches sont en cours pour renouveler le président de l’Afitf. Toutefois, cela peut prendre un peu de temps en raison du renforcement des contraintes pesant sur la nomination de ce dernier, notamment concernant la vérification de l’absence de conflits d’intérêts. Nous avons besoin d’un certain délai pour tout vérifier. Mais il est sûr que l’agence ne peut rester durablement sans président.

L’augmentation des ressources de l’Afitf est un premier pas, mais le compte n’y est toujours pas. Aussi, le conseil d’orientation des infrastructures va devoir réfléchir à une priorisation des projets, mais aussi à de nouvelles ressources. On ne peut pas rester durablement à ce niveau de ressources pour l’Afitf.

L’année 2018 sera consacrée en priorité à la régénération des réseaux. Cependant, il est clair que l’augmentation de 100 millions d’euros ne suffira pas si on se donne l’ambition de revenir à l’état du réseau routier d’il y a dix ans. Il faut, certes, aller plus loin dans la régénération des réseaux, mais aussi honorer les contrats de plan, financer les engagements pris sur le renouvellement de matériel de trains d’équilibre du territoire. Le parlement aura à décider du niveau des recettes de l’Afitf, qui devront être plus élevées que celles disponibles pour cette année de transition.

Pour le canal Seine-Nord Europe, les discussions sont en cours avec les collectivités territoriales qui ont proposé – et le gouvernement l’a accepté – d’avoir une gouvernance régionale pour la réalisation de cette infrastructure. Que ce soit pour la ligne Lyon-Turin, ou pour le canal Seine Nord Europe, il s’agit d’infrastructures d’une ampleur exceptionnelle. On ne peut pas s’obliger à les financer en crédits budgétaires, sur la durée du chantier. Nos voisins européens ne procèdent pas ainsi. Pour le tunnel entre l’Italie et l’Autriche, ou entre l’Italie et la Suisse, ce sont des sociétés de projet qui les financent sur une période de 40 à 50 ans. Nous devons nous aussi adopter ce genre de mécanisme. Mais, pour que l’emprunt soit remboursé, fût-ce sur une période de 40 ou 50 ans, il faudra trouver des recettes. C’est le sens de la réflexion en cours avec les collectivités territoriales, afin de dégager des recettes permettant le remboursement de cet emprunt.

Nous avons beaucoup d’ambition pour la refondation de notre politique des transports. Toutefois, il faut procéder de façon séquentielle. Aussi, nous organiserons début 2018 les assises du transport aérien. Nous souhaitons avoir une approche globale et ne pas se

limiter à la question de savoir si les redevances des aéroports sont trop élevées, ou si les compagnies aériennes payent trop de charges. La dimension de la performance économique sera abordée. Mais nous voulons aussi nous intéresser à la performance au service des territoires. J'étais en début de semaine à Aurillac et j'ai pu constater à quel point des petits aéroports, avec des obligations de service public, peuvent être une réponse rapide et pragmatique au désenclavement des territoires. Cette dimension de la performance du transport aérien au service des territoires est un enjeu important.

L'impact environnemental du transport aérien, à la fois sur les émissions de gaz à effet de serre, sera également à l'ordre du jour. À ce sujet, vous savez d'ailleurs que ce secteur s'est engagé à plafonner ses émissions au niveau mondial. Il faut concrétiser ces engagements, notamment par le développement de carburants adaptés. Enfin, l'enjeu des nuisances sonores pour les riverains des aéroports ne sera pas oublié. Mais nous voulons également discuter de la performance et de l'innovation au service des passagers. Dans ce domaine, comme dans les autres domaines du transport, la révolution digitale peut faciliter le voyage et donner des services supplémentaires aux usagers. En outre, la performance sociale est un sujet important.

Je suis consciente des difficultés rencontrées sur la ligne ferroviaire Limoges-Angoulême, qui est malheureusement représentative d'un certain nombre de lignes UIC 7 à 9 – c'est-à-dire des lignes qui ne supportent pas un tonnage très important – mais qui sont essentielles aux déplacements de la vie quotidienne de beaucoup de concitoyens. Il s'agit typiquement d'une ligne ayant connu un retard d'entretien et de régénération, qui est aujourd'hui menacée d'une réduction de vitesse à 40km/h. Les choix que nous avons faits ces dernières années, collectivement, d'inaugurer trois lignes TGV – une quatrième doit ouvrir d'ici la fin de l'année – se sont faits au détriment de l'entretien et de la régénération de certaines lignes du quotidien. Je souhaite que les CPER, qui portent un certain nombre de projets sur ces lignes soient honorés. Mais il y a également un certain nombre d'infrastructures dont l'état est préoccupant et qui ne figurent pas dans les CPER. C'est tout le sens de la réflexion confiée à M. Spinetta sur la place du ferroviaire, ainsi qu'au conseil d'orientation des infrastructures sur les ressources à affecter à chaque politique. Des travaux urgents ont été programmés sur la ligne Limoges-Angoulême. Mais au travers de l'état de cette ligne, c'est un sujet de fond qui est posé.

Sur la taxation des poids lourds, nous ne souhaitons pas refaire l'écotaxe, dont chacun a pu apprécier les différents rebondissements. Mais il nous faut trouver une façon de faire payer les poids lourds, spécifiquement ceux en transit. Les régions qui connaissent ces trafics sont toutes volontaires – région Nouvelle Aquitaine, Occitanie, Grand Est. Toutefois, je pense que l'on aura à réfléchir à une approche nationale. Je me réjouis d'avoir des régions souhaitant s'investir sur ce sujet, mais nous devons étudier la question de près, y compris d'un point de vue constitutionnel. En effet, est-il possible d'avoir des approches trop différencier ? Un cadre national devra sans doute être posé, à minima pour que chacun ne réinvente pas sa solution technologique. Une des difficultés de l'écotaxe avait été les coûts importants de perception. En tout cas, il s'agit d'une piste de ressources sur laquelle le gouvernement souhaite avancer, évidemment en concertation avec les transporteurs routiers. Nous devons également nous assurer que le système retenu ne pénalisera pas un certain nombre de régions qui s'étaient fortement mobilisées au moment de l'écotaxe. Il faut en effet tenir compte des territoires plus éloignés du cœur des marchés européens.

Mon ministère a été alerté des nuisances sonores pour les riverains de la LGV Sud Europe atlantique. Nous avons d'ailleurs les mêmes difficultés sur la ligne Bretagne-Pays de la Loire. Les règles sont simples et définies dans le cadre des contrats de partenariat et des

concessions. Les concessionnaires doivent respecter les normes fixées. Si elles ne le sont pas, ils doivent procéder aux travaux nécessaires. Toutefois, une fois cela dit, il est vrai que la réglementation dans le domaine du ferroviaire table sur un bruit moyen. C'est le sens des mesures en cours. Il faudra sans doute les compléter par une vérification d'une absence de pics sonores particulièrement pénalisants. Certes, la réglementation est basée sur le bruit moyen, mais cela ne veut pas dire que l'on ne va pas traiter cette situation. Nous devrons trouver un cadre adapté, si on ne peut pas s'appuyer sur les réglementations existantes et les obligations des concessionnaires.

Le gouvernement a beaucoup d'ambition pour les ports. Ce sont des outils majeurs du développement de l'économie de notre pays, que ce soit pour la compétitivité de nos exportations – nous savons qu'il est important de permettre à davantage d'entreprises de se positionner sur des marchés à l'export – mais aussi pour l'importation. Il y a, à ce sujet, une importante valeur ajoutée à capter, au travers des activités logistiques dans les zones portuaires. Le gouvernement souhaite permettre aux ports français de jouer à armes égales dans la compétition des ports européens. C'est ce à quoi nous allons nous attacher dans le cadre du comité interministériel de la mer (CIMER), et c'est le message que le Premier ministre portera à l'occasion des assises de l'économie de la mer.

En effet, compte tenu de leurs positionnements et de la situation géographique de notre pays, il est étonnant d'être dans une situation où un conteneur sur deux arrivant en France ne soit pas passé par un port français. Ce constat ouvre toute une série de sujets que l'on développera dans le cadre du CIMER qui se tiendra prochainement.

Cela pose aussi la question de la desserte de ces ports, sur laquelle nous avons à progresser, notamment en matière de desserte ferroviaire. Les parts de marchés du fret ferroviaire ne sont ni satisfaisantes, ni à la hauteur de ce que l'on peut constater dans les grands ports européens. On outre, plus le transport maritime va vers du transport massifié, avec des porte-conteneurs de plus en plus gros, plus il est important d'être capable d'acheminer ces conteneurs, avec des modes massifiés. Imaginons ce que serait la situation si la desserte des ports était uniquement réalisée par des poids lourds ! On assisterait à une congestion phénoménale. Des investissements sont déjà prévus dans le cadre du contrat de plan interrégional-État, à hauteur de 600 millions d'euros. Nous devons arriver à avoir, pour chacun des ports, des axes de fret ferroviaires performants, avec l'ambition d'un *hinterland* le plus large possible, connecté aux autres pays européens.

Nous devons également valoriser la desserte fluviale. J'ai en tête les inquiétudes en Normandie concernant le canal Seine-Nord. En même temps, il existe déjà une autoroute fluviale – la Seine – sur laquelle un certain nombre de travaux sont prévus. Il faut s'assurer de la performance de ce passage fluvial – il y a d'ailleurs un débat en cours au port du Havre pour s'assurer de la performance optimale de la desserte fluviale du port.

Le gouvernement et le Premier ministre sont très attachés au portage d'une ambition portuaire nationale, qui ne nous semble pas forcément compatible avec l'idée d'une gouvernance décentralisée pour nos deux principaux ports. Le gouvernement est attaché aux ports de l'axe Seine et de Marseille, qui sont d'importance nationale. Toutefois, il est nécessaire que cette ambition nationale s'accompagne d'un travail étroit avec les collectivités territoriales, qui sont, elles-mêmes, fortement mobilisées.

Le principe de l'exonération de charges patronales votées dans la loi pour l'économie bleue avait été retenu lors du précédent CIMER. Le coût prévu pour cette

exonération au cours de l'année 2017 avait été provisionné. Toutefois, nous n'avons pas encore eu de retour de la Commission européenne, à laquelle nous avons notifié cette nouvelle exonération de charges. Aussi, les crédits n'ont pas encore été dépensés. Les contraintes de l'exercice de 2018 n'ont pas permis, jusqu'à présent, d'inscrire à nouveau cette prise en charge pour l'année 2018. J'ai noté la sensibilité de cette question. Nous allons être amenés à nous repencher sur le sujet, notamment à l'occasion du prochain CIMER.

Pour répondre à Madame la Sénatrice Keller, j'ai donné quelques éclairages sur la taxe poids lourd et il faudra trouver une cohérence nationale sur ces sujets en prenant bien en compte les motivations de certaines régions et en travaillant également avec les entreprises de la branche qui ne profitent guère de marges. Il faut que nous travaillions à un système ne pénalisant pas le pavillon français qui est déjà en grande difficulté.

Les péages ferroviaires représentent un vaste sujet sur lequel M. Jean-Cyril Spinetta va se pencher. Il faut sortir de la logique selon laquelle on fait semblant de penser que la dette, à l'origine de la création de RFF devenu depuis lors SNCF Réseau, peut être assumée grâce au péage. C'est ainsi qu'on atteint des situations absurdes comme l'augmentation massive des péages sur les lignes à grande vitesse qui s'est répercutee sur le prix des billets et a provoqué, en retour, la réduction du nombre de voyageurs et de la desserte. Le réseau SNCF s'étend avec moins de trains le parcourant. Remettre le système sur ses pieds implique de sortir de cette fuite en avant.

Ce qui m'amène à évoquer le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, qui marque un engagement dans la durée sur les crédits de régénération. Cette démarche est indispensable si l'on souhaite sortir des difficultés actuelles que l'on rencontre sur de trop nombreuses lignes. Les péages sont un outil majeur de la politique des transports, au-delà de leur dimension budgétaire. Un certain nombre d'attendus du contrat devront ainsi être réexaminiés à l'aune des travaux que nous conduisons actuellement. Ainsi, en termes de théorie économique, je suis quelque peu surprise que l'augmentation des prix, notamment des sillons, génère soi-disant une demande accrue. Il faudra ainsi s'assurer que l'ensemble des paramètres du contrat entre l'État et SNCF Réseau est bien cohérent.

S'agissant de la COP23 – avant laquelle M. Nicolas Hulot a présenté un plan climat ambitieux - et de ses conséquences, nous réfléchissons actuellement, dans le cadre des assises de la mobilité, sur une mobilité plus propre encore. Il est important de tracer des perspectives pour l'ensemble des acteurs du secteur.

En effet, les constructeurs sont désorientés par les changements incessants des types de véhicules qu'il s'agit de produire. Notre vision du type de motorisation à retenir, à la fois pour les véhicules particuliers et collectifs, doit être prospective. Cette réflexion est en cours.

Pour autant, les règles de taxation du kérosène sont d'origine internationale : qu'il s'agisse de celles de l'Organisation maritime internationale ou de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), il nous faut éviter de trop nous singulariser. De toute manière, il nous est impossible d'agir lors des trajets internationaux et les mesures qu'il nous faudrait déployer ne concerneraient que ceux qui se déroulent sur notre territoire. Clairement, il y a là un risque de pénalisation du pavillon français, sans pour autant faire progresser les ressources au niveau mondial. Si la France peut porter ces sujets à l'échelle internationale, il est hautement souhaitable qu'elle ne se singularise pas en prenant des mesures contraires aux intérêts de son pavillon.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie, Madame la ministre, pour vos réponses extrêmement précises aux questions des rapporteurs.

M. Rémy Pointereau. – J'ai participé aux assises décentralisées de la mobilité dans mon département où nos concitoyens ont exprimé de réelles souffrances concernant à la fois le transport de proximité et les dessertes nationales, voire européennes. J'y ai ressenti comme un sentiment d'abandon. Vous avez d'ailleurs évoqué le Cantal qui se sentait oublié des réseaux modernes. Quelle réponse allez-vous apporter aux départements ruraux qui sont confrontés à une sorte de double-peine avec, d'une part, la hausse du diésel – très présent dans les milieux ruraux – d'autre part, la mise en œuvre de solutions pas forcément idoines, comme le covoiturage ?

Par ailleurs, vous souhaitez ne pas faire de promesse irréalisable, mais il n'est pas interdit de réfléchir à plus long terme que les cinq prochaines années, comme le faisait, en son temps, la DATAR, comme on l'a fait à un moment donné, avec l'excellent rapport de M. Philippe Duron sur l'avenir des trains, avec des projets prioritaires à l'horizon 2030, voire plus lointains, quelle est votre position sur de tels projets ? Le Lyon-Turin va-t-il se réaliser ? Le projet POCL peut-il se réaliser, malgré le souhait d'interrompre la construction de nouvelles lignes à grande vitesse ?

M. Olivier Léonhardt. – Dans le cadre de la préparation de la loi sur les mobilités annoncée pour le mois de février 2018, le Président de la République a souhaité mettre l'accent sur les transports du quotidien. Des assises sont ainsi organisées dans les préfectures avec les acteurs départementaux. Je salue cette initiative à laquelle j'ai participé dans l'Essonne lundi dernier.

La situation des transports en Ile de France est aujourd'hui catastrophique. Si la zone dense – Paris, la Petite Couronne – bénéficie d'un réseau assez qualitatif, les habitants de la Grande Couronne sont, quant à eux, confrontés à des difficultés qui s'accroissent d'année en année. La vétusté des RER A, B et C, qui desservent la grande banlieue, les problèmes répétés d'irrégularités de ces lignes, tandis que l'augmentation du flux des voyageurs est continue, avive l'urgence d'une intervention de la puissance publique. En effet, une personne, qui vit en banlieue, passe en moyenne 2h30 par jour dans les transports, lorsque tout va bien !

Cette situation reflète une immense inégalité : toutes les personnes qui habitent la banlieue et travaillent à Paris subissent en permanence, outre leur éloignement géographique, des retards et annulations répétés de trains, des conditions de transport déplorables, dans des wagons surchargés. On parle ici de 2 700 000 usagers quotidiens. Le RER C, que j'ai pris ce matin pour venir ici, transporte 600 000 voyageurs par jour. Ce qui aujourd'hui nous met dans des situations analogues à celle survenue à Brétigny-sur-Orge, il y a quelques années. Que comptez-vous faire pour que les investissements dans les transports soient mieux répartis et ne soient pas intégralement absorbés par Paris et sa très proche couronne ?

Mme Nelly Tocqueville. – Merci Madame la Ministre pour les précisions que vous avez apportées, s'agissant notamment de la situation du Canal Seine-Nord qu'en tant qu'élue de Seine-Maritime je suis tout particulièrement. Je souhaite rappeler que les inquiétudes sur le projet du Canal Seine-Nord, qu'a d'ailleurs rappelées mon collègue Charles Revet, n'ont pas été dissipées.

Je souhaiterais, pour ma part, vous interroger sur les plateformes multimodales qui conditionnent la desserte des ports de Rouen – premier port céréalier d'Europe – et du

Havre. Vous avez affirmé – ce qui nous rassure – votre ambition pour les ports et votre projet d’investissement et d’entretien dans ces infrastructures. La question demeure quant au devenir de ces ports et du déploiement des containers. Or, le Port du Havre s’interroge puisque les containers arriveront bien plus dans les ports du nord de l’Europe de façon évidente. Je souhaiterais également revenir sur le dégagement de ressources dédiées. De quelles ressources parlez-vous ?

Enfin, concernant le Canal Seine-Nord, la région Normandie est très impliquée dans le développement de cet axe naturel de développement qu’est la Seine. Où en est la réflexion de la région Ile-de-France qui nous semble moins avancée ?

M. Alain Fouché. – J’ai siégé avec ma collègue Fabienne Keller à RFF et il m’est apparu que la dette de la SNCF est principalement le fait des politiques qui ont exigé, tous horizons politiques confondus, la construction de lignes LGV et fait conduire des études en ce sens, dont fort peu ont abouti. Les élus nationaux sont ainsi responsables de cette dette.

J’ai été l’auteur d’un rapport sur la sécurité dans les gares et les transports. L’autre jour, vous étiez avec le Premier Ministre Gare du Nord, où vous avez expliqué les mesures qui ont été déployées. Pouvez-vous nous donner des informations sur les mesures prises dans le Métro par la RATP dont vous avez été la présidente ?

Mon troisième point concerne la fraude qui représente chaque année 500 millions d’euros de pertes, dont 200 millions d’euros pour la RATP. Lors des contrôles et des verbalisations, les cartes d’identité périmées ne permettent pas de retrouver les personnes qui commettent des infractions ; ce qui, en retour, induit des pertes considérables pour la RATP et la SNCF. Dans la Loi Savary, il était prévu de fiabiliser ces adresses et un décret devait être rendu en ce sens. Où en est-on ? Il est en effet important que les adresses des contrevenants soient fiables.

M. Guillaume Gontard. – Merci Madame la Ministre pour votre exposé très précis. Vous venez de nous faire part de votre ambition pour le secteur ferroviaire français, malgré l’endettement structurel qui pénalise SNCF Réseau. À ce titre, je salue la décision du Gouvernement de mettre en pause un certain nombre de projets coûteux et souvent écologiquement controversés, comme le Lyon-Turin.

Comme vous le précisez, le réseau ferroviaire régional n’est pas un réseau secondaire. C’est effectivement le réseau du quotidien, pour l’immense majorité de nos concitoyens et la seule alternative à la voiture qui permet de limiter nos émissions de CO₂.

Vous parliez à cet égard de mobilité plus propre. Or, depuis toujours, ce réseau souffre de la priorité des investissements accordée aux LGV. Les infrastructures sont aujourd’hui vieillissantes et nécessitent d’importants travaux de rénovation et de modernisation. L’enjeu n’est pas seulement matériel. En effet, dans nos territoires ruraux, ce sont les restrictions de personnels qui entraînent une baisse de qualité sur de nombreuses lignes, de leur fréquentation et ainsi de leur rentabilité qui entraîne leur fermeture progressive. C’est un cercle vicieux qui est insupportable alors qu’il est indispensable de renforcer nos réseaux ferroviaires régionaux, tant pour le transport des passagers que des marchandises, afin notamment de désengorger nos routes et nos agglomérations.

Pour vous donner un seul exemple situé dans mon département, la ligne Grenoble-Veyne-Gap – l’Etoile ferroviaire – représente l’unique desserte entre les Alpes du Sud et du

Nord et est aujourd’hui menacée de disparition. Les investissements promis n’arrivent pas, les gares ferment les unes après les autres, les retards se multiplient. Et pourtant, le nombre de voyageurs continue de s’accroître sur cette ligne essentielle pour la vitalité de nos territoires montagneux enclavés. La mobilisation massive des élus locaux et des citoyens est là pour en témoigner.

Même si les Assises de la mobilité sont en cours, pourriez-vous, Madame la Ministre, nous préciser les intentions du Gouvernement pour renforcer et pérenniser le réseau ferroviaire régional ?

M. Patrick Chaize. – Vous avez évoqué l’augmentation des crédits des CPER pour les infrastructures routières. Des priorités ont-elles d’ores et déjà été fixées en la matière ? De quels montants parle-t-on ? S’agissant des liaisons TGV, vous nous avez indiqué qu’il n’y avait pas de remise en cause du modèle par la desserte du TGV en milieu plus rural, sur les lignes hors grande vitesse. Néanmoins, l’éventuelle fermeture des gares TGV dans ces territoires ruraux suscite de nombreuses inquiétudes. Vous avez évoqué le coût important de ces gares, en évoquant le péage, avec un risque d’augmentation du coût des transports. Est-ce le cas ? Pourquoi ne pas envisager plutôt la solidarité entre les territoires afin de pouvoir maintenir ces gares très utiles pour irriguer nos territoires ruraux.

M. Claude Bérit-Débat. – Je vous remercie pour votre langage de vérité. Vous pouvez également ajouter la Dordogne au Cantal et à la Charente. Il y a quelques mois, je vous avais interrogée sur l’avenir de la ligne Bergerac-Bordeaux et vous aviez alors évoqué votre espoir de trouver une solution. Un parlementaire local dit que la solution est toute trouvée et j’aimerais que vous nous apportiez des précisions là-dessus.

Par ailleurs, que souhaitez-vous faire pour les ateliers SNCF de Chamiers qui assurent l’entretien des trains-corails qui sont voués à disparaître prochainement. L’État peut-il intervenir pour que la SNCF arrête une stratégie industrielle dans ce domaine ? Enfin, s’agissant de la régénération des routes, que va devenir la Route nationale 21 qui est un axe important pour la région Nouvelle Aquitaine ?

M. Frédéric Marchand. – Madame la Ministre, les questions d’aménagement du territoire et de fret ferroviaire étant au cœur de nos préoccupations communes, je vous interrogerai sur le site de Somain, qui est très important pour la région du Nord et l’arrondissement de Douai. Ce site était, hier encore, troisième site de triage de France et les élus se sont, avec les décideurs économiques, fortement mobilisés puisque, dans le cadre du plan de renouveau du bassin minier, des perspectives ont été tracées par l’État. Les élus sont désormais en attente, car ce site correspond à ce que vous nous avez annoncé en matière de fret ferroviaire, ne serait-ce qu’avec la perspective d’une autoroute ferroviaire Atlantique, le raccord à une immense zone industrielle ou encore un technocentre qui ne demande qu’à revivre. Bref, les perspectives sont réunies pour que ce centre connaisse une nouvelle vie. Madame la Ministre, serait-il possible que ce projet soit remis sur les rails en 2018 et réponde aux attentes des élus du territoire ?

M. Michel Vaspart. – Aujourd’hui, les collectivités locales sont de plus en plus sollicitées pour contribuer à la rénovation des lignes secondaires. Leur financement est d’ailleurs majoritaire ! Cependant, nous n’arrivons pas à obtenir de transparence sur l’utilisation des fonds publics – y compris ceux issus des collectivités territoriales – pour le financement des études et des travaux conduits par la SNCF. Ces montants sont absolument

considérables et il nous semble désormais nécessaire que la SNCF accepte d'être transparente sur l'utilisation de ces fonds.

Par ailleurs, la baisse de qualité de service concerne autant le fret que les voyageurs. De nombreuses lignes connaissent une baisse de la vitesse des trains qui l'empruntent, ce qui peut générer une désaffection du secteur ferroviaire ! Ce qui est un comble, puisque nous avons lancé des travaux de rénovation des lignes secondaires. C'est là une situation particulièrement difficile. Certes, tant que nous n'aurons pas réglé le problème de la dette, nous ne pourrons être exigeants vis-à-vis de la SNCF. Mais se pose également le problème du fonctionnement de cette société et de sa gestion.

Mme Angèle Préville. – La COP23 entend assurer l'articulation entre les transports et le climat. Nous voulons des transports plus propres, émetteurs de moins de pollution et consommateurs de moins d'énergie. Le ferroviaire semble être la solution idéale et imbattable. Je suis élue du Lot et vais vous parler de la ligne ferroviaire qui s'étend sur trois départements : la Corrèze, le Lot et le Cantal. Beaucoup de travaux ont été réalisés sur cette ligne pour aboutir à moins de trains et de voyageurs. Les correspondances avec certains trains, qui se rendent notamment à Paris, voire à Brive, ont disparu. Les voyageurs, notamment les jeunes qui se rendent pour leurs études à Aurillac et à Brive, se découragent. Ne faudrait-il pas, à l'inverse, mettre en œuvre des incitations très fortes sur ce genre de transport ?

M. Didier Mandelli. – Je me réjouis que la priorité soit accordée aux lignes secondaires, comme la ligne Lyon-Bordeaux. Ma question portera cependant sur l'économie maritime.

J'ai eu la chance d'être le rapporteur de la Loi Leroy pour l'économie bleue qui a été saluée par l'ensemble des professionnels du secteur. Ses différentes dispositions me paraissent être détricotées les unes après les autres, à l'instar du taux de liquidation de la TVA. Vous n'y êtes pour rien, puisque c'est le Gouvernement précédent, avec la Loi Sapin 2, qui est revenu sur cette disposition, prise pour faciliter la liquidation de la TVA dans les ports. Vous évoquez les 50 % de marchandises destinées au territoire français qui sont débarquées en dehors de notre territoire national. Or, le taux de liquidation devait faciliter les choses et aboutir à la création de 13 000 emplois. On a également réduit le champ à la moitié des entreprises initialement concernées, en supprimant notamment les PME du dispositif.

Comme l'a évoqué notre collègue Charles Revet, l'exonération de charges – le *net wage* – a fait l'objet d'une décision européenne préconisant l'extension de ce dispositif aux personnels français embarqués sur les bateaux à pavillon européen. C'est ainsi deux millions d'euros supplémentaires qui s'ajoutent aux dix-huit millions d'euros estimés pour l'application de cette disposition. Je regrette que, pour 20 millions d'euros, on ait retiré une disposition importante attendue par les professionnels, dans un secteur ultra-concurrentiel, un an et demi après le vote de la loi au Parlement. Nous y voyons bien sûr la main du ministère de l'économie et des finances. Ainsi, pour cette loi comme pour d'autres, le Parlement et le Gouvernement auront-ils priorité sur l'avis de Bercy ?

M. Jean Bizet. – Le manque de lisibilité de la stratégie de l'État dans le secteur aérien m'inquiète. J'ai plusieurs questions à vous poser. Depuis pratiquement une quinzaine d'années, la part du pavillon national est passée de 63 à 43 % et je sais que les assises du transport aérien, prévues en 2018, apporteront un certain nombre de réponses. Nous serons exigeants sur cette question.

Autre question : si le financement de la sûreté aéroportuaire représente onze euros par billet émis, l'État y participe, quant à lui, à hauteur d'un euro. Cette mission est pourtant régionale. Quelle sera l'évolution en la matière ?

S'agissant de la concurrence avec les Pays du Golfe, je sais que le mandat confié à la Commission européenne est en cours. Certains pays comme le Qatar y souscrivent, tandis que d'autres, comme les Émirats arabes unis, le refusent. Où en êtes-vous sur cette question, ainsi que sur une éventuelle négociation sectorielle avec le Royaume-Uni dans le cadre du Brexit ?

Enfin, le projet Charles de Gaulle Express correspondra-t-il avec sa maquette financière initiale de 1,7 milliard d'euros, qui représente le coût de 1,40 euro par billet, ce qui, additionné à d'autres contributions, peut s'avérer problématique.

La situation du Paris-Granville devient caricaturale, avec, comme dernier avatar en date, la rupture unilatérale, par la SNCF, de la desserte par autocar de la partie du Mont-Saint-Michel, au profit de la voie par TGV. Est-ce vraiment en raison d'un problème de logiciel comme la SNCF me l'a annoncé ? Je vous confirme, Madame la Ministre, qu'il est difficile de dialoguer avec la SNCF au sujet de cette ligne !

M. Guillaume Chevrollier. – J'aurais également quelques questions à vous poser, en tant qu'élu des Pays de la Loire. Vous n'avez pas parlé du projet de l'aéroport de Notre Dame des Landes à l'heure de la médiation qui fait débat.

Sur la dette ferroviaire, qui a atteint 50 milliards d'euros tandis que les besoins de maintenance sont immenses, quel a été l'impact de la loi dite Macron, avec ses flottes de bus, sur le chiffre d'affaires de la SNCF ?

Par ailleurs les réseaux routiers, essentiels au développement des territoires ruraux, sont mal entretenus et des retards réels existent. Dans ce contexte, l'État ne peut tout assumer. Dans mon département, le Conseil départemental souhaite récupérer la Route nationale 62 pour la passer en deux fois deux voies ; cette démarche étant une priorité départementale et non nationale. Je vous demande votre aide dans ce domaine pour accélérer ce transfert, qui n'est nullement un cas isolé dans notre pays.

Autre point : je souhaitais vous alerter sur les problèmes induits par la mise en service de la nouvelle ligne LGV Bretagne-Pays de la Loire. Si mettre Laval à soixante-dix minutes de Paris est une bonne chose, les modifications d'horaires sur les TER ne répondent plus aux attentes de certains usagers et de nombreux problèmes de nuisance sonore ont été relayés par des riverains et des élus. L'appréciation du bruit fait ainsi débat et je vous demande de bien vouloir faire preuve de discernement sur ce sujet.

M. Michel Dagbert. – Madame la Ministre, j'ai été très attentif à la réponse que vous venez de faire à mon collègue Jean-Pierre Corbisez et je ne reviendrai pas davantage sur le projet du Canal Seine-Nord, sauf, en mon ancienne qualité de vice-président de Conseil départemental du Pas-de-Calais, pour rappeler la forte mobilisation des collectivités territoriales.

Comme notre président l'a rappelé, je participe aux travaux du Conseil d'orientation sur les infrastructures et c'est plus au sujet de votre propre vision de l'aménagement du territoire que je vous adresse ces questions, s'agissant notamment de la

desserte des lignes à grande vitesse sur le territoire. J'ai bien noté la commande passée à Monsieur Jean-Cyril Spinetta, dont nous sommes impatients de lire le rapport. Notre impatience exprime notre inquiétude. Notre pays connaît actuellement une véritable fracture. Il est important de maintenir la cohésion territoriale et par conséquent, je me dois de vous alerter sur la fragilité supposée d'un certain nombre de dessertes dans mon département, à l'instar d'Arras et de Béthune qui pourraient être remises en cause. Au titre des solidarités territoriales, les départements restent très attentifs, mais, à un moment donné, la charge devient tellement lourde que d'épineux choix devront être faits, alors qu'il faut que les collectivités agissent au titre de la solidarité humaine et territoriale.

M. Jean-François Longeot. – Je vous remercie pour votre pragmatisme que j'apprécie particulièrement. Je ne reviendrai pas sur l'écotaxe et sur le nécessaire financement de nos réseaux, alors que nombre de poids-lourds, notamment étrangers, quittent l'autoroute pour prendre les routes départementales et nationales. Ma question portera sur Alstom qui a souffert, à un moment donné, de la faiblesse de la commande publique. Tel n'est plus le cas aujourd'hui. Or, la direction de ce groupe a déclaré, notamment par écrit aux organisations syndicales qui souhaitent désormais être reçues par le ministre de l'économie, M. Bruno Le Maire, nécessaire de fabriquer à bas coût et de délocaliser, pour ce faire, en Inde. C'est là un paradoxe que la commande publique soit fabriquée ailleurs que sur nos sites nationaux !

Mme Pascale Bories. – Madame la Ministre, j'ai bien noté votre discours sur les Assises de la mobilité et le transport du quotidien. A l'heure où nous devons réduire les émissions de gaz à effet de serre, votre gouvernement souhaite s'engager avec force dans ce sens et il est plus que nécessaire de développer l'accès au transport ferroviaire. La LGV permet de traverser la France, certes de manière onéreuse, mais souvent de façon moindre que si l'usager devait utiliser le transport autoroutier ou la voie aérienne.

Concernant le Sud de la France, il nous faut évoquer la ligne avec l'Espagne, dont l'amélioration est nécessaire, notamment avec l'extension de la LGV Montpellier-Perpignan. La région est déjà porteuse de ce dossier et l'ensemble des élus d'Occitanie ont écrit au Premier ministre à ce sujet.

Concernant les transports du quotidien, j'ai bien noté votre ambition sur la régénération des réseaux et la sortie de nouveaux projets. À ce sujet, j'évoquerai la ligne Rive droite du Rhône espérée depuis plus de vingt ans. La Région a accepté le portage de ce projet qui serait au stade de projet d'études pour la SNCF. Comment comptez-vous opérer auprès de la SNCF, afin que ce projet structurant, puisse aboutir dans un délai raisonnable ?

S'agissant des déplacements en vélo, vous avez annoncé, le 19 septembre dernier, que de nouveaux axes de développement seraient présentés. Le développement des vélos électriques représente une alternative intéressante au niveau local, où j'ai pu soutenir le principe de subventions avant que l'État ne prenne le relais. J'aimerais rappeler que le vélo électrique est une alternative importante pour réduire l'autosolisme.

Au-delà du vélo électrique, il est important d'aider les collectivités à accélérer la mise en œuvre de leur schéma de circulation douce, notamment sur les routes départementales. Que comptez-vous faire pour améliorer la sécurité des voies douces sur les routes nationales ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – J'aurais deux remarques et une question. Madame la Ministre, les élus ne comprennent pas que les pics de nuisance de la ligne LGV ne soient pas pris en compte. Mon deuxième point concerne le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes qui, je l'espère, sera réglé pour l'échéance des assises du transport aérien et qu'il contribuera enfin au développement économique du territoire de l'Ouest. Enfin, la SNCF est-elle prête à revendre des lignes désaffectées pour les transformer en voies vertes ou en pistes cyclables ?

Mme Élisabeth Borne. – Je vous remercie pour les très nombreuses questions, qui montrent que le sujet intéresse. Je ne vais pas forcément être en mesure d'apporter des réponses précises à chacun, mais je m'engage à vous faire transmettre les éléments complémentaires dans les prochains jours.

Monsieur le Sénateur Pointereau, je vous confirme que les différentes assises, qui se déroulent dans des territoires enclavés, périurbains, dans les quartiers relevant de la politique de la ville ou des territoires ruraux, font remonter les grandes difficultés auxquelles nombre de nos concitoyens sont confrontés. Un Français sur quatre a dû renoncer à une offre d'emploi ou à une formation, faute de transport pour s'y rendre. Un tel exemple illustre l'importance des enjeux des transports de la vie quotidienne.

Il va nous falloir faire des choix : nous ne pourrons pas assurer la régénération des réseaux, tout en continuant à réaliser quatre lignes TGV concomitamment, à moins que le Parlement ne décide d'augmenter massivement les ressources allouées au secteur !

Les enjeux sont de deux ordres : l'enclavement, d'une part, – comment sort-on ou rentre-t-on dans le territoire – qui implique, à terme, l'usage de la voiture, dont la technologie continuera d'évoluer, et le développement de nouveaux services.

Il nous faudra ainsi réfléchir à une nouvelle gouvernance : 40 % des Français habitent dans des territoires situés en dehors des périmètres couverts par les transports urbains. Certes, les régions ont une compétence générale en termes d'intermodalité, mais comment s'organise-t-on pour coordonner les différentes offres qui peuvent être mises en œuvre dans ces territoires ? Certes, de nombreuses innovations se font jour dans ces secteurs, à l'instar du covoiturage dont les marges de progression, s'agissant notamment du covoiturage domicile-travail, me semblent réelles, à la condition de se doter des bons outils.

Hier, j'assistais au lancement d'un robot-taxi dont je souhaite qu'il soit expérimenté dans le monde rural. Nous avons devant nous un chantier important pour mieux répondre aux attentes de nos concitoyens et nous allons nous y atteler dans le cadre des prochaines Assises de la mobilité.

Vous avez raison de le souligner : il faut avoir une vision réaliste sur les prochaines années et promettre les choses que l'on peut tenir. Notre vision peut porter sur les grandes infrastructures que vous avez mentionnées, mais mon ambition concerne aussi le secteur ferroviaire dont je souhaite qu'il joue davantage son rôle dans la périphérie des agglomérations. Au moins, nous avons des RER, certes perfectibles, mais qui sont en mesure de transporter chaque jour jusqu'à un million de voyageurs. Or, dans la périphérie de nos autres métropoles, nous sommes loin d'avoir des infrastructures modernisées susceptibles d'éviter, à nombre de nos concitoyens, de perdre quotidiennement des heures dans la congestion autoroutière. Il faut se donner des ambitions de long terme comme la dotation de RER dans un certain nombre de nos grandes métropoles.

En réponse à Monsieur le Sénateur Léonhardt, je suis consciente des difficultés des voyageurs en Ile de France. Nous sommes sur des ordres de grandeur très différents de ceux que l'on rencontre ailleurs sur notre territoire, avec quinze millions de voyageurs dans les transports publics chaque jour. Les ressources mobilisées sont toutefois à la hauteur de ces enjeux, avec un contrat de plan qui représente 7,5 milliards d'euros. Chaque année, la RATP, gestionnaire d'infrastructures, et SNCF Réseau mobilisent un milliard d'euros pour la régénération des réseaux. En outre, nous réalisons deux cents kilomètres de nouvelles lignes de métro autour de Paris. Certes, ce métro est plutôt sur la limite de la petite Couronne. Ile-de-France Mobilités devra réfléchir à l'évolution des transports de banlieue à banlieue, qui sont structurants pour l'Ile-de-France, afin qu'ils bénéficient à l'ensemble des territoires et ne soient pas assimilables à une nouvelle frontière, comme le périphérique a pu l'être à un moment donné.

Madame la Sénatrice Tocqueville, nous nous préoccupons de l'Axe Seine. L'ambition est portée par le Gouvernement. Le Premier ministre a confié une mission au préfet François Philizot sur la méthode pour tirer parti des synergies, dans le prolongement d'AROPA pour soutenir le développement de l'ensemble des ports de l'Axe Seine. C'est bien à cette échelle qu'il nous faut réfléchir et agir, notamment en termes de zones logistiques, riches en créations d'emplois qui devront accompagner le développement de nos ports.

Sur les ressources dédiées, notre réflexion est particulière s'agissant du Lyon-Turin et du Canal Seine-Nord. En effet, le Lyon-Turin se trouve dans une zone de montagne et le texte européen permet des sur-péages. Un fonds spécifique récupère également les dividendes des sociétés tunnelières. Il est tout à fait possible de réfléchir, ailleurs, à d'éventuels sur-péages en s'inspirant notamment des dispositifs mis en œuvre par la Société du Grand Paris. Certaines régions aspirent, à mon sens légitimement, à des mesures comme des taxes spéciales d'équipement ou des redevances assises sur des surfaces de bureaux ou d'activités. Je compte sur le conseil d'orientation des infrastructures et sur le groupe qui travaille sur la soutenabilité et le financement de nos projets pour faire preuve d'imagination, tant les besoins de financement sont importants.

Monsieur le Sénateur Fouché, je partage votre analyse : les cheminots ne sont pas responsables du montant de leur dette. Celle-ci a d'abord été constatée en 1997 et résultait du financement, par la SNCF, des lignes à grande vitesse. Ce point est important et c'est la raison pour laquelle cette réflexion globale a été confiée à M. Jean-Cyril Spinetta. Il faut que l'Etat se dote enfin d'une stratégie d'ensemble cohérente sur le ferroviaire. Il nous faut sortir des injonctions contradictoires données à la SNCF, à la fois sur le fait qu'elle devrait baisser ses coûts tout en augmentant ses dessertes et qu'elle devrait, par ailleurs, commander des trains.

La sécurité des gares et des transports est un enjeu majeur et la loi de mars 2016 atteste de notre mobilisation. Les décrets d'application ont bien été mis en œuvre, y compris ceux qui renforcent la vigilance lors du recrutement dans les entreprises de transport et qui accordent de nouvelles prérogatives aux agents de sécurité de la SNCF et de la RATP. Tous ces sujets ont avancé.

Le volet fraude, également porté la loi de mars 2016, a avancé. On s'est toutefois heurté à une difficulté, quant à la consultation du fichier qui visait à obtenir un meilleur taux de recouvrement des amendes. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a donné un avis négatif sur la première version du décret qui lui a été soumis. Nous allons donc soumettre une seconde version du décret permettant de retrouver les fraudeurs, tout en respectant le cadre fixé par la CNIL.

Monsieur le Sénateur Gontard, nous essayons de conduire une stratégie équilibrée dans le domaine ferroviaire. Je pense que le Parlement aura à se prononcer sur la part des lignes à grande vitesse, dont je pense qu'elle pourrait ne pas rester au niveau actuel. 1% des déplacements sont de longue distance et on a consacré 16 % de l'ensemble des ressources – tous financeurs confondus – au financement des TGV au cours des dernières années. Pour autant, il va nous falloir investir davantage sur les réseaux existants et investir davantage où le ferroviaire peut avoir toute sa pertinence, c'est-à-dire dans le transport de masse en dehors de l'Ile-de-France.

Monsieur le Sénateur Chaize, les priorités du CPER route ne sont pas décidées depuis Paris. Elles ont été décidées en lien avec les collectivités. Tout ne pourra pas être fait l'année prochaine, mais je me suis attachée à préserver des ressources pour les contrats de plan, dont les discussions seront conduites au niveau local.

Par ailleurs, il n'y a pas de stratégie de réduction des dessertes de TGV qui ne doivent pas se limiter aux métropoles. La solidarité existe : 70 % des dessertes de TGV sont aujourd'hui déficitaires et sont financées par les dessertes rentables. Toutefois, comme le Président l'a fait remarquer sur le quatrième paquet ferroviaire, les perspectives d'ouverture à la concurrence vont nous amener à nous interroger sur les modalités du maintien de cet équilibre, après l'ouverture à la concurrence. La solidarité joue à plein et devrait être plus prégnante encore, s'agissant du niveau des péages, dans les comptes de SNCF Mobilités, comme c'est le cas aujourd'hui.

Monsieur le Sénateur Marchand, je vous confirme que le site de Somain reste important pour le transport de marchandises en France et qu'en complément des perspectives portées par le projet de redynamisation du site, animé localement par le sous-préfet avec des fonctionnalités intermodales rail-route, un projet est bel bien porté par SNCF Logistique pour conforter ce site comme plateforme de relais national et international, avec la constitution de trains longs et lourds. Par ailleurs, le site de Somain fait partie des sites considérés dans le cadre de la desserte entre l'Espagne et la France, au travers des autoroutes ferroviaires.

Monsieur le Sénateur Vaspart, il va falloir, en effet, qu'on réfléchisse à la transparence des coûts des études et des travaux. Je m'engage à regarder ce point avec SNCF Réseau. On est, il est vrai, assez souvent surpris par le coût des travaux et une telle réflexion pourrait être conduite avantageusement par SNCF Réseau. Ce constat vaut de manière générale. Ce moment de pause peut nous amener à réfléchir sur le caractère pragmatique des réponses apportées. Il nous faut progresser sur ce point et ne pas reproduire les mêmes schémas, que ce soit en matière d'infrastructures routières ou ferroviaires. Un peu de pragmatisme ne nuirait pas et, par ailleurs, coûterait moins cher. Mais il est vrai que la multiplication des travaux de rénovation peut impliquer une phase de dégradation de la qualité du service rendu aux voyageurs. C'est d'ailleurs ce que vivent les voyageurs en Ile-de-France lors des opérations de rénovation. Sans doute faudrait-il concentrer les travaux sur une période plus courte plutôt que de les effectuer, sur la durée, petit à petit. Sans doute devrons-nous creuser cette question avec SNCF Réseau.

Sur la ligne Brive-Aurillac, si nous avons déjà financé des travaux, d'autres sont encore à effectuer. Le niveau de fréquentation n'y est manifestement pas très élevé. Cette situation est analogue à celle des Alpes : dans des secteurs où les infrastructures routières ne répondent pas aux besoins en toutes saisons, comment faire pour que l'infrastructure ferroviaire accueille plus de voyageurs qu'aujourd'hui ? Le service public a un coût et peut se répercuter sur celui acquitté par le voyageur.

Monsieur le Sénateur Mandelli, le Gouvernement n'a pas l'intention de détricoter les apports de la Loi Leroy. Je regarderai attentivement s'il est possible d'améliorer cette situation, mais des règles ont été introduites pour éviter les fraudes, s'agissant notamment des enjeux d'honorabilité. Le principe de l'auto-liquidation de la TVA n'a pas été remis en cause. La réflexion sur le *net wage* se poursuit.

Monsieur le Sénateur Bizet, la stratégie du pavillon national est en effet importante. En même temps, l'évolution de la part de marché que vous avez mentionnée se place dans un environnement marqué par le développement du transport aérien et l'exacerbation de la concurrence. La concurrence est rude, avec l'émergence notamment des compagnies *low cost* et des compagnies du Golfe. La Commission, avec le soutien de la France, a posé un nouveau cadre pour la régulation et la lutte contre la concurrence déloyale. Nous avons évité que ce dossier soit occulté. Les travaux vont s'engager sur cette lutte avec des pavillons dont on sait très bien qu'ils sont fortement subventionnés, d'une manière ou d'une autre. En attendant, la Commission assume le mandat de l'ensemble des pays européens pour conduire les négociations avec les Pays du Golfe. Je ne suis toutefois pas certaine que le traitement de ce dossier connaisse une rapide accélération, l'un conditionnant tout de même l'autre : s'assurer que nous sommes dans une situation de concurrence loyale est tout de même un préalable à la négociation de droits de trafic. Je pense que la Commission le voit aussi de cette façon.

Si certaines compagnies se préparent au Brexit en devenant des compagnies européennes, les discussions avec nos partenaires britanniques n'ont pas été engagées, pour l'heure ; les préalables n'étant pas remplis. Je suis enfin consciente que la situation de la ligne Paris-Granville n'est pas satisfaisante et qu'il va falloir qu'on se saisisse, sur cette question, de réelles marges de progrès.

Monsieur le Sénateur Chevrollier, je ne vous surprendrai pas en vous rappelant que la mission sur l'aéroport Notre-Dame-des-Landes est en cours et que nous en attendons les conclusions.

Sur l'impact des dessertes en autocar librement organisées, la fréquentation de ces cars provient, pour un tiers, de la route, d'un autre tiers, du rail et enfin, de déplacements rendus possibles par cette nouvelle possibilité. Il est important que ces cars aient permis, à un certain nombre de nos concitoyens qui ne pouvaient jusque-là se déplacer, de trouver une réponse à leurs besoins.

Je n'ai pas d'information immédiate sur la RN62, mais dans le cadre des Assises de la mobilité, nous allons ouvrir des réflexions sur des gouvernances évolutives, comme la possibilité de mettre en place des péages au-delà de ce qui existe actuellement dans le réseau routier. On pourra, sur ce point, vous répondre ultérieurement de façon plus précise. Sur la LGV BPL, j'ai bien noté un certain nombre d'insatisfactions, mais, tout de même, j'espère que celles-ci n'éclipsent pas totalement les satisfactions exprimées, puisque cette ligne a mobilisé d'importants financements.

Monsieur le Sénateur Dagbert, les dessertes ferroviaires devront continuer à faire l'objet d'une solidarité nationale. Je suis consciente que les collectivités territoriales sont sollicitées de manière importante pour le financement du ferroviaire. Je crois qu'il est essentiel de s'emparer de ce sujet avec lucidité. La remise en état du réseau représente des sommes colossales. Il nous faudra prioriser et nous ne pourrons remettre en état l'ensemble des infrastructures. Autant dans certains secteurs la solution ferroviaire est irremplaçable

comme transport de masse, autant dans d'autres secteurs où les infrastructures routières sont de qualité, les régions, en leur qualité d'autorité organisatrice, doivent regarder le coût par voyageur et la qualité du service rendu, certaines dessertes pouvant avantageusement être assurées par la route, que ce soit par autocars ou minibus. Je le dis d'autant plus que je pense, à contrario, que le ferroviaire n'est pas assez utilisé pour le transport de marchandises et dans la périphérie de nos agglomérations. Pourtant, on peut constater en Ile de France qu'avec une voie dans chaque sens, on sait transporter plus d'un million de voyageurs par jour. Assurer, de la sorte, le transport de plusieurs dizaines de milliers de nos concitoyens dans nos agglomérations ne manquerait pas de bénéficier au fonctionnement de nos villes, ne serait-ce que par la réduction des taux de pollution que chacun peut connaître.

Monsieur le Sénateur Longeot, j'espère également que le milliard d'euros de commandes publiques, que nous allons passer pour soutenir le site d'Alstom-Belfort, conduira bien à des emplois en France.

Madame la Sénatrice Bories, avec l'émergence des compagnies *low cost*, le TGV est plus cher que l'avion. En effet, lorsqu'une infrastructure comme Sud-Europe-Atlantique coûte plus de neuf milliards d'euros, les collectivités peuvent la financer à 100 % ou alors une partie est portée par le prix du billet. Chacun peut constater que se rendre depuis Paris à Bordeaux, par la ligne SEA, en deux heures, est une expérience très agréable, mais qu'il est moins onéreux de le faire par l'avion. On pourrait ouvrir le débat des émissions de gaz à effet de serre. J'ai demandé à mes services de dresser le bilan carbone de la construction de cette ligne. En effet, construire ce genre d'infrastructure, à coups de béton et d'acier, doit s'amortir dans la durée pour atteindre un bilan carbone satisfaisant.

Le vélo est au cœur de nos réflexions et des assises de la mobilité. Nous allons réfléchir à un nouveau dispositif destiné à soutenir les vélos à assistance électrique, mais plutôt en synergie qu'en alternative aux aides apportées par les collectivités. Il faudra continuer à soutenir les circulations douces et l'État à accompagner les collectivités territoriales.

Monsieur le Sénateur de Nicolaï, je ne vois pas pourquoi la politique de cession, par la SNCF, des lignes désaffectées s'arrêterait. Nous pouvons ainsi obtenir des voies vertes d'une très grande qualité, en reprenant des infrastructures qui ne sont plus utilisées par le ferroviaire.

M. Hervé Maurey, président. – Merci beaucoup, Madame la Ministre, pour le temps que vous nous avez accordé, pour votre écoute et la qualité de votre réponse. Vos propos ont été appréciés, comme en témoignent les applaudissements qui viennent de ponctuer votre intervention, et nous attendons qu'ils soient désormais suivis d'effets. Vous pouvez compter, à cet égard, sur notre soutien.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Ecologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Transports routiers » - Examen du rapport pour avis

M. Hervé Maurey, président. – M. Jean-Pierre Corbisez, dont c'est le premier rapport, nous présente maintenant son avis sur les crédits du projet de loi de finances pour 2018 consacrés aux transports routiers.

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur. – Les crédits consacrés aux transports routiers sont répartis entre, d'une part, les crédits gérés par l'État, inscrits dans le projet de loi de finances, plus précisément au programme 203 intitulé « Infrastructures et services de transport » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », auquel il faut ajouter le compte d'affectation spéciale qui finance le bonus-malus automobile, d'autre part, les crédits de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, l'Afitf.

Cette agence a été mise en place en 2005, initialement pour financer les grands projets d'infrastructures de transport décidés par l'État au moyen de recettes affectées. C'est un établissement public administratif sous la tutelle du ministère en charge des transports. Son champ d'intervention a été élargi au fil du temps, puisqu'elle finance aussi désormais la part de l'État dans les contrats de projets État-régions (CPER) dans le domaine des transports, des investissements de régénération ou de sécurisation des réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux, des projets de création ou de développement de transports collectifs, le renouvellement des matériels roulants pour les trains d'équilibre du territoire.

Ses recettes sont issues de la route : elles se composent d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques – la TICPE –, de deux taxes sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes, et d'une partie du produit des amendes radars. Mais près de deux tiers des projets qu'elle finance concernent des modes alternatifs ou complémentaires à la route : ferroviaires, collectifs, fluviaux ou maritimes.

L'Afitf permet ainsi de sanctuariser des recettes régulières et prévisibles en les affectant à des projets qui s'échelonnent sur plusieurs années, dans un objectif de report modal, puisque c'est la route qui finance les autres infrastructures de transport.

Le principe de cette agence est régulièrement critiqué par la Cour des comptes, dans la mesure où elle permet à l'État de s'affranchir de plusieurs règles budgétaires – en premier lieu, le principe d'universalité budgétaire et de non-affectation des recettes à des dépenses particulières.

En deuxième lieu, le contrôle du Parlement sur son budget est limité, puisque ce budget est en général arrêté en fin d'année, après l'examen de la loi de finances. Enfin, les engagements financiers pris par l'agence ne sont soumis à aucun plafonnement dans la loi de finances et sont autorisés par le seul conseil d'administration de l'établissement. Il faut ajouter que sa présidence est aujourd'hui vacante.

La Cour des comptes s'est aussi vivement inquiétée de la soutenabilité financière de l'agence, qui a accumulé des restes à payer importants : 12,3 milliards d'euros à la fin de l'année 2016, qui ne prennent pas en compte, ou alors de façon marginale, les engagements conclus au titre des CPER 2015-2020. De fait, l'agence a été mise en difficulté par l'abandon

de l'écotaxe, dont les recettes devaient lui revenir. C'est pour remplacer cette recette qu'elle touche une part de la TICPE.

Où en est-on aujourd'hui ? En 2017, le budget de l'agence était de 2,2 milliards d'euros, pour un besoin estimé par son ancien président, Philippe Duron, à 2,5 milliards d'euros. Ce budget devrait augmenter en 2018, pour atteindre 2,4 milliards d'euros. C'est positif, mais si l'on écoute encore Philippe Duron, il aurait fallu un budget de 3 milliards d'euros, car, en raison des engagements pris par le passé, l'agence va se retrouver confrontée à un pic de dépenses à partir de l'année prochaine.

La Ministre estime que ce budget peut suffire, si l'on gèle ou l'on retarde certains engagements. Effectivement, la « pause » décidée en juillet par le Président de la République pour les grands projets d'infrastructures a déjà permis de réduire en partie les besoins de financement de l'Afitf. Étant pour ma part un fervent défenseur du canal Seine-Nord Europe, je me félicite que le président de notre commission ait prévu d'organiser une table ronde consacrée à ce sujet au mois de décembre. Il faudra néanmoins impérativement trouver des recettes pour l'année prochaine. C'est aussi l'un des chantiers des Assises de la mobilité lancées par la Ministre.

En ce qui concerne les dépenses de l'Afitf dans le domaine routier, on peut relever une bonne nouvelle : les crédits consacrés à la régénération du réseau routier existant devraient augmenter de 100 millions d'euros en 2018, passant de 385 à 482 millions d'euros. Nous pouvons nous en féliciter, dans la mesure où la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable avait donné l'alerte à ce sujet cet été.

L'Afitf devrait également dépenser près de 400 millions d'euros pour le développement de nouvelles infrastructures routières. Il s'agit de poursuivre le financement des opérations en cours et de financer, dans la limite des crédits alloués, de nouvelles opérations inscrites dans les CPER.

J'en viens aux crédits budgétaires du programme 203 « Infrastructures et services de transport », rattaché à la mission « Écologie, développement et mobilité durable ». Pour le développement de nouvelles infrastructures routières, toutes les dépenses sont prises en charge par l'Afitf. Pour l'entretien du réseau existant, 320 millions d'euros sont prévus, qui s'ajoutent à l'enveloppe de l'Afitf de 482 millions d'euros que j'évoquais tout à l'heure. Ce montant est en très légère augmentation par rapport à celui adopté en loi de finances pour 2017.

Les transports routiers seront également dotés de 3 millions d'euros pour la définition et l'application des réglementations dans ce domaine, notamment les actions de contrôle, et de 1,7 million d'euros pour l'accompagnement économique et social des professions en difficulté.

Je termine cette présentation des crédits par le compte d'affectation spéciale qui finance les « aides à l'acquisition de véhicules propres ». Ce compte est alimenté par les recettes du malus automobile. Il finance le bonus automobile, versé à l'achat d'un véhicule neuf peu émetteur de CO₂, et la prime à la conversion, parfois aussi appelée « prime à la casse », versée lorsque l'achat d'un véhicule peu émetteur de CO₂ s'accompagne de la mise au rebut d'un véhicule ancien polluant.

Ce compte fait l'objet d'ajustements réguliers, destinés à assurer son équilibre, et à prendre en compte les évolutions technologiques et l'amélioration des performances des véhicules. Ce dispositif a pour but premier la réduction des émissions de CO₂, et donc la lutte contre le réchauffement climatique. Mais le recentrage récent des aides versées sur les véhicules électriques ou hybrides lui permet aussi de contribuer à la réduction des émissions de polluants atmosphériques – les oxydes d'azote par exemple – et donc d'agir sur la qualité de l'air.

Le barème du malus est fixé dans la première partie de la loi de finances. En 2018, il s'appliquera aux véhicules qui émettent 120 grammes de CO₂ par kilomètre, au lieu de 127 aujourd'hui. Le malus devrait en conséquence s'appliquer à environ 21 % des ventes en 2018, pour 15 % en 2017.

Les barèmes du bonus et de la prime à la conversion seront quant à eux fixés par la voie réglementaire. Mais nous en connaissons déjà les grandes lignes.

L'objectif du Gouvernement est, en 2018, de donner plus d'ampleur à la prime à la conversion. C'est une évolution positive, car cette aide agit sur le parc roulant en circulation, qui est le plus polluant. Or, jusqu'à présent, cette prime a eu un succès limité : en 2016, elle a concerné moins de 10 000 véhicules, quand le bonus a concerné plus de 65 000 véhicules.

Elle était jusqu'à présent octroyée lorsque deux conditions étaient réunies : premièrement, la mise au rebut d'un véhicule diesel immatriculé avant 2006 ; deuxièmement, l'achat d'un véhicule électrique ou hybride rechargeable. La prime était de 4 000 euros dans le premier cas, et de 2 500 euros dans le second.

Les ménages non imposables pouvaient en outre bénéficier d'une prime à la conversion pour l'achat d'un véhicule neuf ou d'occasion électrique ou à moteur essence, respectant la norme Euro 5 ou 6 et émettant moins de 110 g de CO₂ par kilomètre. Cette aide s'élevait à 1 000 ou 500 euros, en fonction de la norme Euro du véhicule acheté.

En 2018, conformément au Plan Climat présenté par Nicolas Hulot au mois de juillet, la prime réservée aux ménages non imposables va être généralisée, suivant le schéma suivant. Tous les ménages pourront bénéficier d'une prime de 1 000 euros lorsque ces deux conditions seront réunies : premièrement, la mise au rebut d'un véhicule diesel immatriculé avant 2001 ou d'un véhicule essence immatriculé avant 1997 ; deuxièmement, l'achat d'un véhicule neuf ou d'occasion électrique ou classé Crit'air 1 ou 2 émettant moins de 130 grammes de CO₂ par kilomètre. Il s'agit des véhicules hybrides rechargeables, des véhicules circulant au gaz ou à l'hydrogène, des véhicules essence de la norme Euro 4, 5 ou 6, et des véhicules diesel de la norme Euro 5 et 6. Les ménages non imposables continueront à bénéficier de conditions assouplies et auront droit à une prime supplémentaire de 1 000 euros.

La prime à la conversion sera aussi ouverte lorsque la mise au rebut du véhicule ancien accompagnera l'achat d'un véhicule à deux ou trois roues électrique, à hauteur de 100 euros, avec une prime supplémentaire de 1 000 euros pour les ménages non imposables.

En revanche, le montant des primes accordées pour l'achat des véhicules électriques ou hybrides va diminuer, de 4 000 à 2 500 euros pour les véhicules électriques, et de 2 500 euros à 1 000 euros pour les hybrides rechargeables, qui entreront dans le droit commun. On peut le regretter, mais cela est nécessaire pour assurer l'équilibre du compte.

Toutes ces évolutions devraient conduire au versement de 100 000 primes à la conversion en 2018, pour un montant de 127 millions d'euros. On mesure la montée en puissance de cette prime lorsqu'on compare ce montant avec celui prévu en 2017, soit 27 millions d'euros. C'est presque cinq fois plus.

En ce qui concerne le bonus automobile, il est encore recentré cette année, sur les seuls véhicules électriques. Les véhicules hybrides rechargeables ne pourront donc plus en bénéficier. Le montant de l'aide reste plafonné à 6 000 euros. C'est peut-être regrettable, mais c'est le choix fait par le Gouvernement.

Le bonus instauré en 2017 pour l'achat des deux ou trois roues électriques est maintenu. Il passera de 1 000 à 900 euros.

Enfin, le Gouvernement a dans un premier temps annoncé la suppression du bonus de 200 euros créé en 2017 pour l'achat des vélos à assistance électrique. Cette mesure a néanmoins suscité de vives réactions. Des réflexions doivent avoir lieu à ce sujet dans le cadre des Assises de la mobilité.

Les aides versées au titre du bonus devraient atteindre au total 261 millions d'euros en 2018.

L'ensemble de ces évolutions du compte d'affectation spéciale me semblent aller dans le bon sens. Le recentrage du bonus sur les véhicules électriques, entamé il y a quelques années déjà, a l'avantage de favoriser une filière d'avenir, en pleine émergence, qui est efficace à la fois pour réduire les émissions de CO₂ et les émissions de polluants atmosphériques.

Nous pouvons aussi nous réjouir que ce dispositif soit maintenu pour les deux ou trois roues électriques, pour lesquels ce type d'énergie a une forte pertinence. Il s'agit en effet de véhicules qui effectuent des trajets courts, ce qui facilite les possibilités de recharge.

Enfin, l'élargissement du champ de la prime à la conversion devrait permettre d'agir plus efficacement sur le parc roulant en circulation, qui est le plus préoccupant sur le plan des émissions.

Au regard de l'ensemble des éléments que je vous ai présentés – les nouvelles orientations du bonus-malus, mais aussi l'augmentation des crédits consacrés à l'entretien du réseau routier –, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du projet de loi de finances pour 2018 consacrés aux transports routiers, qui est un budget de transition, en attendant les évolutions que proposera le Gouvernement pour répondre aux inquiétudes sur la soutenabilité de l'Afif, et que l'agence retrouve un président.

Il nous reviendra de rester vigilants lors des débats relatifs à la loi d'orientation sur les mobilités annoncée par la Ministre pour 2018. C'est à cette occasion que nous pourrons – je l'espère en tout cas –, avoir une vision pluriannuelle sur la stratégie de l'État dans le domaine des transports.

M. Ronan Dantec. – Je félicite le rapporteur car l'exercice, dans un temps aussi court et avec des sujets aussi techniques où l'État n'est pas forcément clair dans ses propres explications, est toujours un tour de force. J'ai rédigé ce rapport deux années consécutives et je sais à quel point l'État ne facilite pas toujours la tâche.

Il y a beaucoup d'annonces sur le bonus-malus, et la manière dont l'État le met en œuvre ne me semble pas extrêmement claire. Il faudra donc que nous soyons extrêmement attentifs. À partir du moment où l'on facilite la mise au rebut d'un certain nombre de véhicules, que fait-on de ces véhicules ? Je crains que les véhicules partent à l'exportation et que l'on retrouve, demain, leurs émissions de CO₂ ailleurs. Il y a un enjeu en matière de développement pour les pays où on les exporte, car ces véhicules permettent plus de mobilité, par exemple dans les pays africains. Mais par rapport aux engagements pris sur le climat, cette mesure n'a de sens que si ces véhicules sont détruits. Je souhaiterais donc que le rapporteur puisse poser à l'État cette question : les véhicules mis au rebut sont-ils effectivement mis au rebut ou exportés ?

M. Alain Fouché. – Je remercie le rapporteur pour cet exposé rapide et clair. Il existe aussi des aides financées par les régions pour l'acquisition de véhicules électriques ou hybrides, avez-vous des éléments là-dessus ?

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur. – Je n'ai pas d'éléments sur les aides des régions. Certaines collectivités peuvent elles-mêmes se doter de véhicules hybrides, ou fonctionnant par exemple au GNV pour le ramassage de déchets ménagers, car ils sont moins bruyants. Lorsqu'on ramasse les ordures à 5h du matin dans la rue, l'écart de 8 décibels est notable. Aujourd'hui, on se demande pourquoi le Gouvernement abandonne son engagement financier sur l'hybride rechargeable et se concentre uniquement sur les véhicules électriques. C'est regrettable, car certaines collectivités, comme les acteurs privés, s'engagent sur le long terme en installant une station GNV.

Pour répondre à Ronan Dantec, je vais effectivement interroger la Ministre en demandant la présentation d'un certificat de destruction en contrepartie des aides apportées par l'État.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits « Transports routiers » de la mission « Écologie, développement et mobilité durable » du projet de loi de finances pour 2018.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Transports ferroviaires, collectifs et fluviaux » - Examen du rapport pour avis

M. Hervé Maurey, président. – Je donne la parole à M. Gérard Cornu, pour nous présenter les crédits du projet de loi de finances pour 2018 consacrés aux transports ferroviaires, collectifs et fluviaux.

M. Gérard Cornu, rapporteur pour avis. – Je remercie Jean-Pierre Corbisez pour sa présentation de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), qui me permettra d'abréger mon propos sur cette agence. Après une présentation des crédits consacrés aux transports ferroviaires, collectifs et fluviaux du projet de loi de finances pour 2018, je vous ferai un rapide exposé sur la situation et les perspectives du fret ferroviaire.

Pour revenir d'abord sur le budget de l'Afitf, il est toujours très difficile de se prononcer au moment des débats relatifs à la loi de finances, car le budget définitif n'est arrêté qu'en décembre.

Le ministère en charge des transports, qui en a la tutelle, nous a indiqué que le budget annoncé de 2,4 milliards d'euros devrait suffire pour 2018, à condition d'échelonner certains paiements ou de retarder la mise en œuvre de certains projets. Mais, dans ce cas, il faut bien noter qu'on ne fait que reporter dans le futur les difficultés budgétaires de l'agence, qui sont réelles.

Je rappelle que l'Afifl avait encore, à la fin de l'année 2016, une dette de 447 millions d'euros vis-à-vis de SNCF Réseau, dont 37 millions au titre des pénalités. Ce montant est en diminution, mais il n'est pas négligeable et mérite d'être souligné.

En réalité, l'Afifl doit assumer de nombreux engagements pris par le passé, sans avoir les ressources correspondantes. Dans ce contexte, je suis extrêmement favorable à la démarche engagée par la Ministre Élisabeth Borne pour redéfinir, avec le Parlement, les priorités et les inscrire dans une loi de programmation, en garantissant leurs financements. Nous devons, à l'avenir, être plus rationnels dans nos choix d'investissements, en nous assurant de leur faisabilité financière.

J'en viens aux crédits du programme 203. Dans le domaine ferroviaire, les dépenses de l'État se composent essentiellement de la contribution de l'État à SNCF Réseau, fixée en 2018 à 2,4 milliards d'euros, un montant très proche de celui retenu en 2017. Pour vous donner une idée de la répartition entre les crédits de l'État et ceux de l'Afifl, je vous indique que la contribution de l'Afifl pour les transports ferroviaires devrait s'élever à 1 milliard d'euros. La contribution du programme 203 finance 1,67 milliard d'euros de redevance d'accès au réseau pour les TER, qui est prise en charge par l'État, 528 millions d'euros de redevance d'accès au réseau pour les trains d'équilibre du territoire, et 224 millions d'euros pour le financement de l'utilisation du réseau par les trains de fret.

S'ajoutent à cette enveloppe deux dépenses d'un montant beaucoup plus limité : 1,25 million d'euros pour financer l'exploitation et la maintenance de la ligne à grande vitesse Perpignan Figueras, qui a été reprise par une filiale de la SNCF et de son homologue espagnol à la suite de la liquidation du concessionnaire et 1 million d'euros pour améliorer la robustesse du GSMR, le système de communication du réseau ferroviaire qui assure les liaisons radio sol-train, perturbé par les émissions des opérateurs de réseaux.

Pour soutenir les transports collectifs, l'État versera 20 millions d'euros à SNCF Mobilités pour compenser les tarifications sociales nationales qu'il lui impose. Il s'agit par exemple des billets « familles nombreuses ». Cette enveloppe est en diminution ces dernières années, en raison des évolutions de la tarification chez l'opérateur, qui multiplie les offres promotionnelles en parallèle de ces tarifs sociaux. Près de 5 millions d'euros seront versés à la région Grand Est pour compenser l'impact de la mise en service du TGV sur les services ferroviaires régionaux, conformément à ce que prévoit la loi SRU. Enfin, l'État soutient l'ensemble des transports collectifs en finançant des enquêtes et des études, ou des expériences innovantes, à hauteur de 1,75 million d'euros. De plus, 450 000 euros sont destinés au développement de l'usage du vélo.

J'en viens aux crédits consacrés aux transports combinés, qui sont effectués par la route mais utilisent, sur une partie de leur parcours, un mode alternatif, qu'il soit ferroviaire, fluvial ou maritime. Ils s'élèvent à 22 millions d'euros en crédits de paiement et 77 millions d'euros en autorisations d'engagement. Parmi ces crédits, 60 millions d'euros correspondent au nouveau contrat de concession conclu pour l'exploitation de l'autoroute ferroviaire alpine.

Enfin, pour le transport fluvial, la subvention versée par l'État à Voies navigables de France est fixée à 251 millions d'euros, un montant proche de celui adopté l'an dernier.

Le programme 203 comprend également des dépenses transversales au titre des fonctions support, pour la réalisation d'études et les dépenses de logistique de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) ou des services qui lui sont rattachés. Ils s'élèvent à 15,6 millions d'euros, un montant en diminution de 3 % par rapport à l'année dernière.

Je vais désormais vous présenter les dernières évolutions relatives aux trains d'équilibre du territoire, et le compte d'affectation spéciale qui les finance. À la suite d'un rapport de la Cour des comptes encourageant l'État à mieux exercer son rôle d'autorité organisatrice, le Ministre Alain Vidalies avait mis en place une commission sur l'avenir de ces trains, présidée par Philippe Duron. Il avait également confié au Préfet François Philizot la mission de discuter avec les régions des évolutions de desserte à mettre en œuvre, en articulation avec les services de TER.

Ces travaux ont abouti, d'une part, à la réduction de l'offre gérée par l'État, désormais composée de six lignes de jour, considérées comme structurantes, et de deux lignes de nuit, d'autre part, au transfert d'un certain nombre de lignes aux régions, en l'échange d'une participation de l'État au renouvellement du matériel roulant et à la couverture d'une partie de leur déficit d'exploitation. Vous trouverez dans mon rapport écrit le détail de ces accords. L'État a signé, pour les services qu'il continue à gérer, une nouvelle convention avec SNCF Mobilités, dans laquelle il exige des gains de productivité. Des matériels roulants neufs ont aussi été commandés pour certains de ces services.

Malgré cette reconfiguration des services, les crédits du compte d'affectation spéciale, qui finance l'exploitation des trains d'équilibre du territoire, continuent d'augmenter. Ils passeront de 358 millions d'euros en 2017 à 383 millions d'euros en 2018. De fait, le transfert des lignes aux régions, qui a commencé en 2017 pour certaines d'entre elles, s'échelonnera sur plusieurs années, jusqu'à 2020. Dans l'intervalle, l'État continuera à financer leur exploitation. En outre, le compte d'affectation spéciale financera, à hauteur de 73 millions d'euros, les premières compensations versées aux régions en contrepartie du transfert de certaines lignes. Je précise en revanche que le compte d'affectation spéciale ne financera pas le renouvellement du matériel roulant, qui sera pris en charge par l'Afitf.

Du côté des recettes, le compte est essentiellement alimenté par deux taxes applicables à SNCF Mobilités – la contribution de solidarité territoriale et la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires –. S'y ajoute une fraction de la taxe d'aménagement du territoire imposée aux sociétés concessionnaires d'autoroutes. Mais, en 2018, la contribution de la SNCF sera réduite, comme l'État s'y est engagé : elle passera de 316 à 242 millions d'euros. La fraction de la taxe d'aménagement du territoire revenant au compte d'affectation spéciale sera augmentée en conséquence.

La refonte de l'offre des trains d'équilibre du territoire était très attendue et va dans le sens suggéré par la Cour des comptes. Mais plusieurs points de vigilance demeurent. Tout d'abord, il est indispensable que l'État exerce pleinement son rôle d'autorité organisatrice et effectue un suivi des performances demandées à SNCF Mobilités. Si elles ne sont pas respectées, il devra en tirer les conséquences.

Ensuite, deux régions ne sont pas assurées que les engagements pris par l'État pour le renouvellement des matériels roulants seront respectés : les régions Centre-Val de Loire et Hauts de France, à qui l'État avait promis respectivement 480 et 250 millions d'euros au moment du transfert des lignes. D'après le ministère, la « *confirmation précise* » de ces crédits « *dépendra des financements mobilisables sur le budget de l'Aifif* », ce qui n'est pas très rassurant. Or, ces engagements faisaient partie des accords globaux par lesquels les régions ont accepté de récupérer des lignes. Sans ces nouveaux matériels, il sera impossible de les rendre attractives et leur déficit va se creuser, au préjudice des deux régions.

J'ai préparé cette intervention avant l'audition de la Ministre qui, tout à l'heure, s'est engagée sur le déblocage de ces crédits au début de l'année 2018. C'est une très bonne nouvelle : si la Ministre s'engage ainsi devant la représentation nationale, nous pouvons être rassurés sur ce point.

J'ai terminé la présentation des crédits et voudrais désormais aborder avec vous la question du fret ferroviaire. La Cour des comptes a récemment réalisé une série d'enquêtes sur l'activité de transport de marchandises du groupe SNCF, et adressé un référentiel à ce sujet aux ministres Nicolas Hulot et Élisabeth Borne. J'ai jugé intéressant de porter ce travail à votre connaissance, après avoir entendu deux magistrats de la Cour.

Au sein de SNCF Mobilités, l'activité « fret » est partagée entre Fret SNCF, qui est une composante de l'établissement public à caractère industriel et commercial SNCF Mobilités, et VFLI, une filiale de droit privé de SNCF Mobilités. Cette filiale a été créée en 2008 pour que l'entreprise puisse s'adapter au nouveau contexte de l'ouverture à la concurrence du fret, effective depuis 2006.

Après avoir bénéficié d'une recapitalisation de 1,4 milliard d'euros en 2005, Fret SNCF a fait l'objet d'un travail important de réorganisation : son personnel a quasiment été divisé par deux entre 2008 et 2015 ; une grande partie de son matériel roulant a été vendue ; et ses activités ont été rationalisées pour subir moins de pertes. Mais il reste très pénalisé par le coût et le régime de travail de ses personnels. Par rapport à un opérateur privé, le surcoût lié à l'organisation du temps de travail est de 20%, voire de 30% si l'on prend en compte l'absentéisme très élevé qu'il subit ! C'est colossal.

Ainsi, malgré les efforts évoqués plus haut, Fret SNCF a continué à perdre des parts de marché et accumulé les pertes, son endettement atteignant 4 milliards d'euros en 2014. Il n'est aujourd'hui toujours pas en mesure d'obtenir des résultats équilibrés. Dans ce contexte, la question d'une nouvelle recapitalisation risque de se poser. Pour obtenir l'autorisation de Bruxelles, il faudra au préalable que SNCF Mobilités améliore son référentiel comptable, pour éviter tout soupçon de financements croisés. Or, ce référentiel a été rejeté à deux reprises par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

Dans tous les cas, l'État devrait imposer à Fret SNCF des gains significatifs de productivité. Or, dans le contrat pluriannuel signé avec SNCF Mobilités, les engagements pris dans ce domaine restent très généraux, sans indicateur de suivi.

À l'inverse, et cette fois-ci c'est une bonne nouvelle, la filiale de SNCF Mobilités VFLI a connu de très bons résultats, grâce à la souplesse de son offre et de son cadre social.

De façon plus générale, la Cour des comptes a relevé les incohérences de l'État dans le domaine du fret ferroviaire qui, s'il affirme régulièrement son soutien au fret

ferroviaire, a pris plusieurs décisions qui le pénalisent fortement ces dernières années, comme l'abandon de l'écotaxe ou l'autorisation de circulation donnée aux poids lourds de 44 tonnes. Plus récemment, les négociations sur le cadre social commun prévu par la loi de réforme ferroviaire d'août 2014 ont alourdi les contraintes des opérateurs privés, ce qui a encore augmenté leurs coûts. La situation est pire pour Fret SNCF, dont le régime de travail a été rigidifié, alors que c'était l'inverse qui était recherché.

Il faut également signaler qu'à l'avenir, les entreprises de fret seront confrontées à une augmentation des péages, qui sont aujourd'hui sous-évalués par rapport à ce que prévoit le droit européen. Une partie de cette augmentation dépendra de l'amélioration de la qualité des sillons proposée par SNCF Réseau. L'activité de fret est en effet la première impactée lorsque le gestionnaire de réseau réalise des travaux ou annule des sillons.

Pour l'instant, l'État prend en charge une partie de ces péages, par la « compensation fret », qui représentera 79 millions d'euros en 2018. Mais cette compensation devrait progressivement diminuer. L'équation deviendra donc de plus en plus compliquée pour le fret, si l'on n'élaborer pas de stratégie globale pour le défendre face à la route.

Je vous rappelle enfin que nous devrons traiter un sujet majeur l'année prochaine : l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs. Comme vous le savez, notre Président a déposé une proposition de loi, avec notre ancien collègue Louis Nègre, pour accélérer la mise en œuvre de cette réforme. Les TER et TET devront en effet être ouverts à la concurrence à partir du 3 décembre 2019, et les TGV à partir de décembre 2020, ce qui suppose l'adoption d'une loi dès l'année prochaine. L'étude sur le fret que je viens de vous exposer démontre les gains de productivité que nous pouvons attendre d'une telle réforme. Il nous reviendra donc de suivre avec attention le résultat de la mission confiée à Jean-Cyril Spinetta, et de veiller à ce que le cadre juridique de cette réforme soit correctement défini, pour garantir les conditions d'une concurrence effective, libre et loyale entre les différents opérateurs.

Pour conclure, le budget proposé pour 2018 comporte des éléments positifs, comme l'augmentation du budget de l'Afif - même s'il faut garder en tête qu'elle ne lève pas tous les doutes sur la soutenabilité financière de l'agence, et que l'agence devra continuer en 2018 à retarder certains engagements ou certains paiements, comme les années précédentes.

Ces sujets seront néanmoins bientôt abordés dans le cadre de la loi sur les mobilités annoncée par le Gouvernement. Cette loi doit permettre de repenser la stratégie de notre pays en matière d'infrastructures de transport, dans un cadre pluriannuel et en accord avec le Parlement. C'est une démarche que je soutiens, car nous ne pouvons plus continuer, comme par le passé, à promettre la réalisation de projets sans avoir vérifié leur faisabilité financière. Nous examinons donc cette année un budget de transition.

J'ai par ailleurs été rassuré par la Ministre sur le respect de l'engagement de l'État concernant le renouvellement des trains d'équilibre du territoire en Centre-Val de Loire et dans les Hauts-de-France.

Je vous propose donc d'émettre un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

De grands chantiers nous attendent, et la Ministre a montré sa volonté d'associer le Parlement. Nous sommes trois sénateurs à siéger au Conseil d'orientation des infrastructures, avec notamment le Président Maurey. La démarche va dans le bon sens et fait

montre de pragmatisme. Nous ne pouvons plus continuer à faire des annonces, qui certes font plaisir, mais ne sont pas soutenables sur le plan financier.

M. Hervé Maurey, président. – M. Michel Dagbert siège aussi au Conseil d'orientation des infrastructures, de même que trois députés. Nous y avons fait valoir la nécessité d'inscrire le critère de l'aménagement du territoire comme une priorité pour les choix qui devront être faits.

Je vous remercie pour ce rapport très clair et précis, sur un sujet qui se caractérise par des enchevêtements de crédits très compliqués, et pas toujours rationnels.

Comme me le disait la Ministre tout à l'heure, on exige souvent de la SNCF qu'elle se comporte en vraie entreprise. Mais pour cela, il faudrait que l'État la traite comme une vraie entreprise. En ce qui concerne le financement des missions de service public et d'aménagement du territoire, le dispositif actuel revient à ce que la SNCF finance elle-même les contraintes qui lui sont imposées. Lorsque l'on évoquait le souhait de prendre en compte, par l'État et par la SNCF, du critère de l'aménagement du territoire, les charges qui en découlent ne doivent pas être supportées par l'entreprise, mais par l'État.

M. Benoît Huré. – Merci pour cet exposé, et d'avoir précisé que lorsque nous avons des ambitions d'aménagement du territoire, il faut déterminer qui les porte. La clarté acquise dans ce domaine pourrait ouvrir de nouvelles perspectives à la SNCF.

S'agissant de l'incidence de l'autorisation de circulation donnée aux poids lourds de 44 tonnes, a-t-on une idée de la captation du trafic que cette mesure a engendrée au détriment de la SNCF ? Je rappelle que cette autorisation était surtout réclamée dans les territoires frontaliers, pour éviter des distorsions de concurrence. Dans les Ardennes, qui ont plus de 170 kilomètres de frontières avec la Belgique, nous voyions des entreprises de transport ardennaises s'installer de l'autre côté pour bénéficier de cette autorisation de circulation et rouler sur nos propres routes.

M. Jérôme Bignon. – Je vous remercie pour la clarté de cet exposé, sur un sujet complexe. J'émettrai aussi un avis favorable à l'adoption de ces crédits, compte tenu des explications apportées par la Ministre, qui a l'air de vouloir faire avancer les choses dans le bon sens. À budget de transition, vote favorable de transition.

Puisque nous avons la chance d'avoir avec nous les trois sénateurs qui siègent au Conseil d'orientation des infrastructures, pourriez-vous nous en dire plus sur le calendrier et les perspectives de ce travail, si cela n'est pas couvert par une obligation de confidentialité ?

M. Michel Vaspart. – Il y a une dégradation impressionnante du service proposé par la SNCF, sur les lignes secondaires, voire sur les TGV, sans parler du fret. Il y a de plus en plus d'incidents et de difficultés. Au-delà de ce qu'a pu faire l'État en matière d'infrastructures – ou ce qu'il n'a pas pu faire et fait financer par la SNCF –, il y a un réel problème de gestion et de management de cette entreprise. C'est le constat que je fais depuis que je suis ici, soit depuis trois ans.

Lors de mes nombreux trajets en train, je traverse des espaces avec de plus en plus de matériels roulants laissés à l'abandon, avec des vitres cassées, des tags, etc. Qu'en est-il de la filière de déconstruction de ces matériels du côté de la SNCF, en sachant que les entreprises privées ont, quant à elles, des obligations dans ce domaine ?

M. Gérard Cornu, rapporteur pour avis. – Monsieur Huré, je n'ai pas encore approfondi la question de l'impact de l'autorisation de circulation donnée aux 44 tonnes. Les questions de distorsion de concurrence sont toujours très compliquées. À cet égard, la pause et la réflexion initiée par la Ministre sur les systèmes de transport dans leur globalité me semblent importantes.

Pour répondre à Jérôme Bignon, je me félicite tout d'abord que les trois membres du Conseil d'orientation des infrastructures soient issus de notre commission. Ce n'était pas évident. Nous sommes la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et nous avons imposé l'aménagement du territoire parmi les critères de sélection des projets, au même titre que le critère économique. Le Conseil est présidé par Philippe Duron, qui connaît bien ces sujets. Le travail à réaliser est important, alors que les délais sont courts : nous devions initialement remettre nos conclusions à la mi-décembre, mais aurons un mois supplémentaire pour le faire. Nous avons un programme extrêmement dense, mais sommes attachés à ce que la voix du Sénat soit représentée, en particulier sur l'aménagement du territoire. Nous avons commencé par une série d'auditions générales, mais il faudra ensuite aborder les projets un par un.

M. Hervé Maurey, président. – La tâche la plus compliquée de ce Conseil sera d'établir un ordre de priorité pour les grandes infrastructures.

M. Gérard Cornu, rapporteur pour avis. – Avec des engagements qui ont déjà été pris : je pense aux projets bénéficiant de financements européens, tels que la ligne Lyon-Turin. Ce ne sera pas simple.

Pour répondre à M. Michel Vaspart, il existe un vrai problème de gestion à la SNCF. Mais il ne faut pas trop charger l'entreprise. Guillaume Pépy avait essayé de progresser sur le cadre social, mais il a été désavoué par le Gouvernement, dans le contexte des manifestations autour de la loi El Khomri. L'État a donc sa part de responsabilité.

En ce qui concerne la filière de déconstruction, je n'ai pas encore abordé le sujet. Les trains abandonnés ou en très mauvais état ne donnent pas une très bonne image de la France. Le sujet est important, je le regarderai et nous l'aborderons à nouveau. Le sujet du fret ferroviaire m'a paru prioritaire, compte tenu de la volonté du public à le voir se développer.

M. Hervé Maurey, président. – Je partage tout à fait les propos du rapporteur sur la SNCF. Je disais tout à l'heure que l'État aussi devait traiter la SNCF comme une entreprise. Vous avez bien fait de rappeler les événements de l'année dernière, qui démontrent l'attitude criminelle du Gouvernement envers la SNCF, en l'obligeant à abandonner sa réforme sociale pour des raisons purement politiques et conjoncturelles : la loi El Khomri et le championnat d'Europe de football. Je rappelle également qu'à l'époque, le Premier ministre avait annoncé, en compensation, qu'il s'intéresserait à la question de la reprise de la dette. Or, à peine deux mois plus tard, est sorti un rapport du Gouvernement préconisant de reporter le sujet à plus tard, à une échéance de trois ou quatre années. L'État a été totalement irresponsable dans son rapport avec la SNCF et on ne peut qu'espérer que le Gouvernement actuel ait une position différente.

M. Jean-Marc Boyer. – Merci pour les explications très claires de votre exposé. Comme nous avons trois sénateurs et trois députés membres du Conseil dont vous avez fait état, je souhaiterais connaître la définition de l'aménagement du territoire que vous retenez. Est-ce bien essayer de mettre tous les territoires au même degré de qualité, de maillage en

termes de service public, et de faire en sorte que les territoires les plus éloignés puissent bénéficier du même service que les autres territoires, plus proches de grandes ou moyennes villes ? Est-ce bien la définition défendue par la commission ? Sur nos territoires, notamment le territoire auvergnat, on a vu des travaux importants réalisés sur certaines lignes. Or, on y observe de moins en moins de voyageurs et de fret, et quasiment plus de trafic ferroviaire. Les habitants et les élus s'interrogent, ils se demandent pourquoi autant d'investissements – de 3 à 5 millions d'euros – ont été réalisés. C'est pourquoi je partage l'interrogation de notre collègue M. Michel Vaspart sur la gestion de l'ensemble des infrastructures.

M. Gérard Cornu, rapporteur pour avis. – Je suis d'accord avec votre définition de l'aménagement du territoire, tout en sachant qu'on ne pourra pas avoir de lignes TGV partout. La priorité des transports quotidiens irriguant tout le territoire est une préoccupation essentielle. Il s'agit de trouver un juste milieu entre l'aménagement du territoire au plus profond des territoires, d'une part, et l'activité économique, d'autre part. Cela est conciliable. C'est pourquoi il était important d'avoir trois sénateurs au sein du conseil d'orientation des infrastructures.

M. Jean-Claude Luche. – Je souhaiterais réagir aux propos de notre collègue Jean-Marc Boyer. Pour moi, l'aménagement du territoire, notamment dans un département rural, doit, certes, concerner le train, mais également l'avion et la route. Il faut arriver à croiser ces trois modes de déplacements pour apporter à nos concitoyens le meilleur service. Dans certains départements et dans certaines régions, cela peut être le train ou le TGV, dans d'autres, l'avion. Je sais pertinemment que dans mon département, l'Aveyron, je n'aurai jamais le TGV. Il faut donc que nous imaginions comment compenser ce handicap par des accès routiers dignes de ce nom, voire – et le sujet a été abordé par Madame la Ministre – des lignes aériennes dignes de ce nom. Or, aujourd'hui, parfois, les billets d'avion pour ces destinations peuvent être très élevés : un billet Paris-Rodez peut coûter trois fois le prix d'un billet Paris-New York ! Pendant des décennies, quel que soit le Gouvernement en place, nous avons totalement oublié cette vision de l'aménagement du territoire. Je veux bien recevoir des milliers de touristes dans mon département en juillet et en août. Mais pour les recevoir dans de bonnes conditions, nous avons besoin d'un minimum de services pour ceux qui y résident aux mois de janvier et février. Ce serait un juste équilibre.

M. Benoît Huré. – Le moment est venu, peut-être au sein de cette commission, de nous remettre d'accord sur ce que nous entendons par l'aménagement du territoire. Il y a parfois beaucoup de démagogie sur le sujet. Pour moi, il consiste à permettre à des personnes qui habitent dans des espaces excentrés, par nécessité ou par choix, de pouvoir accéder à la « moyenne » des services offerts aux populations. Vouloir la même chose que dans une grande métropole n'est pas possible. C'est de la démagogie. Cela pourrait être l'occasion d'un séminaire de réflexion pour notre commission.

M. Hervé Maurey, président. – Nous ne referons pas, ce matin, le débat sur l'aménagement du territoire. Je vous rappelle que nous devons nous prononcer sur les crédits des transports ferroviaires, collectifs et fluviaux.

M. Michel Dagbert. – Je souhaiterais ajouter quelques mots sur le besoin de clarifier l'aménagement du territoire et, autant que faire se peut, de partager la même définition. Je suis très attentif à ce qui vient d'être dit. En effet, on a parfois une lecture un peu punitive de celles et ceux qui, par nécessité ou par choix, vivent dans les espaces ruraux. En conséquence, un certain nombre de services leur sont facturés plus cher, sous prétexte qu'ils y vivent. La bonne grille de lecture serait sans doute la méthodologie que nous avons

utilisée dans nombre de départements pour élaborer le schéma départemental pour améliorer l'accessibilité des services au public. Les départements ont joué un grand rôle dans cette opération, que ce soit pour les infrastructures routières, ou l'ingénierie, qu'ils mettent à disposition des élus locaux. Ils sont arrivés à la conclusion que, depuis des décennies, l'État « déménage » son territoire là où les collectivités territoriales s'efforcent de l'aménager. La bonne grille de lecture est l'analyse des services que nos concitoyens arrivent à trouver dans des rayons de dix à quinze minutes, de trente minutes ou dans un temps plus long. Cette grille de lecture a été utilisée pour les infrastructures de transport, en cherchant à savoir quelle distance les populations étaient prêtes à parcourir pour atteindre l'arrêt de bus, la gare ou l'aéroport les plus proches. Nous pourrions réussir à trouver un consensus sur la définition de ce que nous souhaitons en matière d'aménagement du territoire, à condition qu'il ne soit pas punitif à l'égard de ceux qui vivent dans les espaces ruraux.

Mme Nelly Tocqueville. – Sur la notion d'aménagement du territoire, je souhaiterais prendre l'exemple du projet de la Ligne Nouvelle Paris-Normandie (LNPN), devenue totalement indispensable compte tenu des difficultés qui s'y multiplient presque quotidiennement. Si la nécessité de cette ligne est avérée, elle ne devra pas être réalisée à n'importe quel prix. Une approche de l'aménagement du territoire doit prévaloir dans la réflexion d'organisation de la desserte des territoires et notamment des territoires ruraux. Il s'agit, d'une part, ne pas faire passer des trains sur des espaces agricoles, dont on sait que le besoin va se faire de plus en plus sentir, d'autre part, de créer des dessertes pour ces mêmes territoires, qui en ont également besoin.

M. Olivier Léonhardt. – Je souhaiterais alerter la commission sur le fait que l'organisation des Jeux olympiques à Paris en 2024 entraîne déjà des phénomènes de ponction sur les crédits alloués à des projets de transport en région parisienne. Par exemple, dans l'Essonne, il vient d'être annoncé que le projet de tram-train, pourtant très ancien, qui doit permettre d'avoir une liaison transversale, va être reporté de deux ans, compte tenu des investissements nécessaires à déployer pour l'organisation des jeux olympiques de Paris. Pourrait-on interroger le Gouvernement à ce sujet ?

M. Gérard Cornu, rapporteur pour avis. – Je constate que nous partageons presque tous la même idée sur l'aménagement du territoire, quelle que soit notre orientation politique. En tant que sénateurs, nous avons tous « viscéralement » en charge l'aménagement du territoire. Nous devons rester vigilants sur le fait que la haute administration de l'État ne partage pas nécessairement cette préoccupation.

S'agissant des Jeux olympiques, nous souhaiterions en effet que les financements de l'Afiftf soient plus importants mais il semble inévitable que l'organisation des Jeux conduira à différer certains projets d'aménagement. Je ne vois pas comment nous pourrions faire autrement.

M. Benoît Huré. – Sur ce dernier point, il serait utile d'entendre les responsables du Grand Paris. Si je comprends bien, nous décalerions des ordres de priorités.

M. Hervé Maurey, président. – Nous avons déjà organisé des auditions sur le Grand Paris, mais nous pourrions organiser une table ronde, comme nous allons en faire une prochainement sur le Canal Seine-Nord Europe. Nous pourrions la programmer pour le début de l'année 2018.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits « Transports ferroviaires, collectifs et fluviaux » de la mission « Écologie, développement et mobilité durable » du projet de loi de finances pour 2018.

La réunion est close à 11 h 55.

Jeudi 9 novembre 2017

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 11 h 5.

Audition de M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé du numérique

M. Hervé Maurey, président. – Nous sommes très heureux de recevoir aujourd’hui M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d’État auprès du Premier ministre, chargé du numérique. Cette audition, reportée en raison d’un certain nombre de contraintes d’agenda, ne s’inscrit pas dans le cadre des auditions qui ont actuellement lieu pour la préparation du budget. Elle est destinée à permettre à M. le secrétaire d’État de nous présenter son action, ses priorités et peut-être de nous expliquer la structure gouvernementale en matière de numérique, qui implique l’intervention de plusieurs ministres ou secrétaires d’État.

Je rappelle, monsieur le ministre, que votre compétence et votre implication de longue date sur le numérique ne sont plus à démontrer. Vous avez d’ailleurs été président du Conseil national du numérique, et aviez auparavant créé et dirigé plusieurs entreprises pour favoriser l’innovation grâce au numérique.

Je demanderai à nos collègues, toujours très mobilisés sur la question du déploiement des infrastructures, de ne pas vous interroger sur ce point, car il n’entre pas dans le champ de vos compétences. MM. Jacques Mézard et Julien Denormandie nous donneront plus de précisions à ce sujet la semaine prochaine.

En revanche, vous avez beaucoup à dire sur les usages et sur ce que les territoires peuvent attendre de ce domaine, qu’il s’agisse de leur attractivité ou du maintien des services publics. D’ailleurs, plus vous insisterez sur les possibilités offertes par ces usages, plus notre impatience, en termes de déploiement des infrastructures, sera grande. Pourriez-vous nous préciser votre feuille de route et nous présenter la stratégie de l’État en matière de déploiement des usages ?

Sur l’initiative de Patrick Chaize, nous avons introduit dans la loi pour une République numérique le principe de l’élaboration d’orientations nationales pour le développement des usages et services numériques dans les territoires. Le Sénat a souhaité que l’État apporte aux collectivités des lignes directrices. À ma connaissance, ce document-cadre n’a pas encore été publié. Pourriez-vous nous indiquer ce qu’il en est ?

Par ailleurs, vous évoquez régulièrement le concept de médiation numérique. Qu’entendez-vous par là et que peut-on en attendre ?

M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d’État auprès du Premier ministre, chargé du numérique. – Merci de m’accueillir et de consacrer du temps à ce sujet du numérique,

auquel je consacre ma vie avec grand plaisir. Mon secrétariat d'État est désormais rattaché au Premier ministre, afin qu'il puisse se saisir de toute l'universalité que représente le numérique dans la transformation économique et sociale de notre pays.

Le champ d'action de mon secrétariat d'État repose sur cinq piliers. Le premier est le pilier économique, autour de deux éléments majeurs, les start-up et la French Tech. Le précédent gouvernement a beaucoup avancé sur ce sujet, avec un bilan très positif. L'enjeu pour nous est de poursuivre cette action tout en gardant ce niveau d'exigence et de performance. Nous voulons en outre ajouter des éléments nouveaux, à savoir la mixité, afin que plus de femmes s'investissent dans le numérique, et la diversité sociale avec le doublement de l'action French Tech Diversité, pour que plus d'entrepreneurs viennent des quartiers populaires et ruraux. Cette question de la diversification de nos entrepreneurs n'est pas seulement sociale, elle est aussi économique.

La situation des TPE-PME est la priorité absolue que j'avais mise au centre de l'action du Conseil national du numérique lorsque j'en étais le président. J'ai d'ailleurs retrouvé la recommandation que nous avions remise au Gouvernement dans cette optique. Nous avons nommé la semaine dernière une personnalité qualifiée pour lancer au 1er septembre 2018 un véritable engagement national pour la numérisation des TPE-PME, sujet sur lequel nous sommes seulement au seizième rang européen.

Près de 80 % des emplois dans ces entreprises ne sont pas situés dans une grande ville, contre 50 % pour tous les emplois français. Et pour maintenir notre équilibre territorial, il faut que ces entreprises traversent les mutations à venir. Sinon, elles disparaîtront comme cela s'est produit à l'étranger, au profit de plateformes ou des grands groupes. Je rencontre régulièrement les acteurs concernés afin que nous avancions sur notre projet.

Le deuxième pilier est la transformation de l'État, au travers de plusieurs objectifs, dont celui, à l'horizon 2022, de 100 % des démarches numérisées, avec une plateforme numérique de l'État où les données sont partagées de façon sécurisée, outre une identification unique permettant à tous les citoyens de se connecter facilement à tous ces services publics.

Avant d'en arriver là, nous devons gérer une phase de transition portant sur des dizaines de milliers d'applications numériques existantes qui ne communiquent pas forcément entre elles, des cultures différentes au sein de l'État, nécessitant notamment une nouvelle relation informatique entre l'État et les collectivités locales. Les dépenses globales avoisinent 10 milliards d'euros par an. C'est le coût de l'engagement numérique public, mais malheureusement, peu de crédits sont affectés à l'innovation, l'essentiel va au maintien des systèmes existants. Pour nous, l'enjeu sur ce sujet est à la fois de construire la vision de demain et de travailler sur ces cycles.

Nous pourrons faire des économies en mettant fin à certains systèmes grâce à la mutualisation, et gagner du temps en faveur de nos directeurs des systèmes d'information (DSI), qui doivent parfois gérer 250 systèmes hébergés différents. Cette mutualisation renforcera aussi la sécurité et la performance.

La transition peut passer par une phase d'investissement dans l'innovation, laissant perdurer les systèmes quelques années supplémentaires. Tel est l'objet du travail que j'ai voulu réaliser de manière coopérative et active avec les DSI eux-mêmes. Nous effectuons des bilans très réguliers, qui doivent nous permettre de produire des recommandations sur huit

chantiers et guider notre action pour les années à venir. Parmi ces chantiers, la plateforme numérique de l'État est essentielle, y compris pour les collectivités locales. Elle suppose la capacité à partager, protéger les données et à s'identifier grâce à un portail unique. Ainsi, les services départementaux ou communaux n'auront pas à redévelopper des dispositifs d'identification ou de paiement déjà mis en œuvre et offriront plus de services publics numériques à nos concitoyens.

Le troisième pilier est l'inclusion numérique qui dépend des infrastructures, à savoir le réseau mobile et le réseau fixe. Lors de la création du grand ministère de la cohésion des territoires, nous avons voulu nous assurer qu'il serait capable de dialoguer avec les collectivités locales. C'est pourquoi nous avons choisi que le sujet des infrastructures soit piloté par ce ministère, porté par MM. Jacques Mézard et Julien Denormandie. Nous travaillons aussi avec M. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, pour que, face aux opérateurs et aux régulateurs, l'État s'exprime d'une seule voix sur le numérique, l'économie et la cohésion des territoires.

Les Français manifestent une exigence légitime d'avoir plus rapidement accès à ces réseaux. Les objectifs essentiels à nos yeux ont été rappelés par le Président de la République lors de la Conférence nationale des territoires, à commencer par un réseau mobile de qualité en 2020 pour tous les citoyens sur la quasi-totalité du territoire, hormis certaines zones spécifiques.

Quant au réseau fixe, notre objectif est de parvenir à un haut débit en 2020 pour tous les Français, et à un très haut débit dès 2022. Nous avons incité au maintien des grands équilibres dans les réseaux d'initiative publique (RIP), à rappeler les engagements déjà pris et à s'engager pour les cofinancements. Les tentatives de déstabilisation des RIP ne nous atteignent pas, mais nous agirons pour empêcher les déséquilibres grâce au dialogue et à la négociation. C'est ainsi que nos opérateurs pourront se comporter de façon optimale dans des zones rentables pour eux, car en partie non couvertes.

Le second volet de l'inclusion numérique repose sur les usages. Or pour 20 % des Français, soit 13 millions d'entre eux, il est presque impossible de procéder à une démarche numérique en ligne. Cela reste difficile pour 50 % de nos concitoyens, par manque d'habitude ou parce que les processus utilisés sont nouveaux. Que fait-on pour améliorer les choses aujourd'hui ? De très nombreuses initiatives existent sur le territoire, dont celles qui émanent du public, notamment pour les démarches préfectorales liées aux véhicules automobiles qui sont désormais numérisées. À chaque nouvelle initiative, on découvre des familles exclues du numérique. Les raisons en sont variées : non-maîtrise de la langue, handicap, très grand âge ou faible utilisation du numérique dans son cadre professionnel durant plusieurs décennies. Les inégalités se cumulent, les personnes les plus éloignées de l'emploi sont aussi les plus réfractaires au numérique. Pour ces Français, les start-up, les services et la banque en ligne, la communication avec sa famille, les services publics, toutes ces nouvelles révolutions restent une fiction. J'emploie souvent cette métaphore : à quoi sert de voir un train passer très vite au fond de son jardin, si la première gare est à 400 kilomètres ?

Si l'on veut que les deux premiers piliers soient des succès et que notre économie et nos services publics se transforment par le numérique, il faut s'occuper de ces 13 millions de Français. Cela a fait l'objet au sein de la Conférence nationale des territoires d'une réflexion sur la stratégie nationale d'inclusion numérique, laquelle sera très courte, car son unique ambition est d'être bien définie territorialement, à mon sens au niveau du département. Pourquoi ? Parce que de nombreux acteurs sont capables d'identifier cette exclusion

numérique. Je citerai les grands opérateurs sociaux tels que la Caisse d'allocations familiales, Pôle emploi, les grand opérateurs nationaux tels que les services des impôts, et les opérateurs territoriaux à l'instar des départements et des centres sociaux, outre les préfectures qui délivrent et assurent des services publics de guichet : chacun d'entre eux identifie les publics qui rencontrent des difficultés dans l'utilisation du numérique et y apporte une solution individuelle.

Aujourd'hui, si vous n'avez pas su effectuer la déclaration en ligne de vos revenus, vous serez accueilli par la CAF et orienté : soit vous ferez les démarches en autonomie, soit vous serez assisté par des agents et, en cas de besoin, obtiendrez un rendez-vous de guichet. La CAF investit pour réaliser cette médiation. Malheureusement, cette aide du médiateur de la CAF n'est pas valable à Pôle emploi, et inversement. La préfecture et les centres sociaux agissent de même. Nous devons réfléchir à la coordination des services, notamment entre les services publics territoriaux et nationaux et entre ceux-ci et les services privés. Les grands mutualistes ont tout intérêt à ce que leurs clients maîtrisent mieux le numérique, ce qui leur épargnera des rendez-vous et des appels téléphoniques.

La situation est la suivante : des personnes publiques ou privées rendent des services au public et ont intérêt à cette numérisation, des publics sont défaillants sur l'utilisation du numérique et doivent être accompagnés, et un réseau d'accompagnement existe au travers d'actions de formations des associations et du mouvement de l'économie sociale et solidaire en faveur de l'inclusion et de la médiation numériques.

L'accompagnement revêt différentes formes, qu'il s'agisse d'une aide directe immédiate ou, plus souvent, comme lorsqu'on apprend à pêcher, d'un soutien sur plusieurs semaines ou quelques mois à devenir autonome. Toutes ces actions ont un coût pour ces différents acteurs, associations, services publics territoriaux, maisons du service au public, mais aussi acteurs privés territoriaux, petites entreprises qui pratiquent l'accompagnement numérique au quotidien.

Cette stratégie nationale vise à trouver des points d'accord entre tous les acteurs sur le financement des services offerts à ces 13 millions de Français. Tout le monde en a besoin et le Gouvernement est mobilisé sur le sujet. J'ai participé à de nombreuses réunions avec les régions de France, les représentants des départements, le ministère de l'intérieur et le ministère de la santé. J'espère, à l'issue de la Conférence nationale territoriale de décembre, pouvoir proposer une initiative qui sera portée par tous ces acteurs.

Le quatrième pilier est la cybersécurité. Ma dernière audition ici même, lorsque j'étais président du Conseil national du numérique, portait sur ce thème, notamment sur la sécurité des bases de données. Ce sujet est encore plus d'actualité aujourd'hui.

Les axes pour 2018 et 2019 portent sur les moyens de sécuriser le socle de la pyramide, sachant que le haut de la pyramide est l'État et que, entre les deux, on trouve les organismes d'intérêts vitaux (OIV), peu nombreux mais majeurs d'un point de vue stratégique. L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) a pour mission de protéger les systèmes d'information de l'État et d'inviter à protéger les systèmes d'information de ces opérateurs vitaux.

En dessous, aucune volonté politique d'une protection systématique n'existe. Or la menace a changé de forme : c'est maintenant une micro-menace qui peut se démultiplier, avec des infections massives d'ordinateurs. Le plus grand risque encouru est une infection

massive de nos PME plus qu'une attaque majeure sur un dispositif très protégé. Si demain 100 PME sont atteintes, la France se relèvera ; mais si 100 000 d'entre elles sont contaminées, c'est toute l'économie qui est mise en danger.

Nous travaillons donc aujourd'hui à l'analyse et à la définition des différents risques encourus. À cet égard, nous avons lancé avec l'Anssi de nouveaux volets à destination des TPE-PME, notamment grâce à la création d'un partenariat public-privé au travers du site cybermalveillance.gouv.fr. Il s'agit par exemple de faire face à une infection massive d'ordinateurs assortie d'une demande de rançon. Désormais, cette plateforme aidera l'entrepreneur à régler la situation.

Enfin, le cinquième et dernier pilier a trait à la fiscalité internationale liée au numérique, par conséquent à la souveraineté et au dialogue avec les plateformes. Quelle est notre vision de l'Europe dans un monde où des acteurs de plus en plus importants agissent différemment des entreprises traditionnelles sur des éléments stratégiques de notre économie ? Disposons-nous de tous les outils du droit de la concurrence pour maîtriser ces transformations ? Qu'en est-il des outils intellectuels et technologiques pour faire face à la situation ?

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie de cet exposé très complet qui prouve votre implication et votre détermination à faire avancer les choses.

M. Patrick Chaize. – Je me joins à ce propos. Il me paraît indispensable de coordonner les usages et les infrastructures, notamment en ce qui concerne les difficultés d'inclusion numérique. Sans dévoiler les secrets des négociations, il serait intéressant que vous nous fassiez part de l'état d'avancement de la feuille de route du Gouvernement, étant entendu que, depuis le début de ce chantier, sont intervenus un certain nombre d'événements, dont quelques déclarations d'opérateurs qui ont perturbé le jeu et la stabilité des discussions.

Dans le cadre de la loi pour une République numérique, nous avions intégré le principe d'un schéma des usages à l'échelon des collectivités locales. Finalement, cette ouverture n'a pas vraiment été suivie d'effets. Quelles actions le Gouvernement compte-t-il mener pour accompagner les collectivités ?

Cet accompagnement devrait être encadré par un objectif national, mais aussi comporter des mesures financières. L'objectif d'une dématérialisation totale des procédures en 2022 est ambitieux, mais cohérent avec le Plan France très haut débit. On ne peut que s'en féliciter. Je souhaiterais vous alerter sur le risque de voir apparaître des sites qui viendraient interférer dans cette démarche. Je citerai l'exemple très concret de la demande de certificat d'immatriculation sur Internet. Avant de trouver le site adéquat, le client est démarché par de nombreux sites qui proposent des services payants. Il accepte la plupart du temps la proposition, car cela lui semble plus simple. Sans vouloir supprimer ces sites, ne pourrait-on pas remonter les sites des services publics dans les propositions avancées ? Ou bien prévoir un moyen d'accès aux services publics plus direct ? De plus, si le vendeur n'a pas effectué la démarche dématérialisée, l'acheteur ne peut rien faire. C'est une vraie difficulté qu'il faut prendre en compte.

Mme Martine Filleul. – Merci, monsieur le secrétaire d'État, de votre présentation. Je souhaiterais revenir sur les infrastructures et en particulier sur l'agressivité des opérateurs privés dans les RIP. C'est le cas dans le Nord où des collectivités territoriales sont séduites puis débauchées pour quitter les réseaux qui ont fait l'objet de financements publics

importants. Vous avez évoqué la négociation pour détourner l'attention de ces opérateurs privés, mais permettez-moi d'exprimer un doute quant à l'efficacité de cette méthode, au moins dans le court terme. Avez-vous envisagé des méthodes plus coercitives à l'encontre des opérateurs privés ?

Mme Nelly Tocqueville. – La réflexion que vous menez et votre action répondent aux défis urgents que notre territoire doit relever. Effectivement, tout le monde doit pouvoir avoir accès au très haut débit. Or quand nous avons reçu l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (l'Arcep) récemment, celle-ci nous a indiqué avoir été mandatée par le Gouvernement pour trouver un accord avec les opérateurs. A été soulevé le problème de l'impossibilité d'une contrainte juridique pour les obliger à remplir leurs engagements. Quel sont les moyens d'action possibles ?

Pour ce qui est des entreprises, 80 % des emplois en France ne sont pas situés dans une grande ville. Il est urgent que les TPE-PME réussissent cette transformation numérique et que celle-ci soit réalisée au bénéfice des territoires les plus éloignés des centres urbains. Cela est essentiel pour préserver une dynamique dans ces zones. Vous vous êtes engagé sur ce sujet, mais l'accès au très haut débit est compliqué. Comment conjuguer la nécessité de maintenir la vie au sein de nos territoires ruraux avec cette difficulté d'accès à la couverture numérique ?

M. Frédéric Marchand. – Monsieur le secrétaire d'État, on sent la fougue qui vous anime ! Celle-ci repose sur différents piliers, dont deux m'intéressent particulièrement : le pilier économique et celui sur l'inclusion sur lequel vous avez beaucoup insisté. Ces préoccupations rejoignent l'une de celles des TPE-PME, à savoir la formation professionnelle continue, car les organismes de formation agréés utilisent très peu les outils numériques. L'enjeu est très fort pour les TPE, qui sont sans doute les plus éloignées de la formation professionnelle numérique et pourraient tirer profit de la digitalisation. Comment comptez-vous agir avec votre collègue Muriel Pénicaud ?

M. Louis-Jean de Nicolaï. – J'admire également votre enthousiasme et votre fougue à plus de 30 mégabits, monsieur le secrétaire d'État !

Sur ce dossier, je rejoins Nelly Tocqueville sur la situation des territoires ruraux, notamment la difficulté d'intéresser les toutes petites entreprises au numérique. La situation n'est pas claire concernant la répartition des compétences. Les chambres consulaires dispensent les formations, mais nous, élus locaux, ne savons pas à qui nous adresser pour relayer l'information auprès des entreprises et des particuliers.

Pour ce qui est des particuliers, les maisons de service au public peuvent jouer un rôle, à condition que l'État apporte un soutien aux personnes employées pour former les clients au numérique.

Enfin, les French Tech sont très urbaines. Comment faire en sorte qu'elles soient un peu plus présentes dans les territoires ruraux, non pas dans les toutes petites communes, mais dans les pôles de centralité des anciens cantons, afin qu'ils puissent bénéficier de cette dynamique de création et d'innovation ?

Mme Angèle Préville. – Merci, monsieur le secrétaire d'État, de votre présentation. Je partage les propos de mon collègue : dans le nord du Lot, territoire très rural, une entreprise spécialisée dans la conception et la fabrication de lanceurs de laboratoire, dont

les dispositifs équipent les centres de recherche, est installée dans une commune de 1 000 habitants, loin de tout, à trois quarts d'heure de Brive et une heure et demie de Cahors. Cette entreprise innovante et compétitive subit des débits trop faibles pour transférer des logiciels de calcul et se trouve dans l'impossibilité de communiquer avec des clients internationaux, notamment asiatiques. S'y ajoute un problème de sécurité lié à la gestion de dossiers défense pour d'autres pays, à tel point qu'un déménagement est envisagé. Comment mettre à la disposition des entreprises les moyens disponibles actuellement, à savoir des supercalculateurs ? Cela représenterait un bon levier de développement en faveur des entreprises technologiques en milieu rural, avec la fibre en prérequis. Pouvez-vous préciser les modalités du Plan France très haut débit pour maintenir la compétitivité de nos entreprises rurales ?

M. Joël Bigot. – Merci pour votre intervention, très professionnelle. Au *World Electronics Forum* d'Angers, vous avez présenté votre stratégie nationale de l'inclusion numérique, et vous avez même rendu visite à une personne âgée éloignée du numérique, notamment parce qu'elle n'avait pas d'enfants pour l'y connecter. La maîtrise de l'outil est essentielle, vu la numérisation massive des procédures administratives. Parmi les 15 % à 20 % de personnes éloignées du numérique, certaines font la démarche de se former mais se voient opposer un refus. Comment enrayer leur découragement ? Le Président de la République a déclaré que tous les territoires ne seront pas desservis par le numérique. Cela risque de mener à la désertification de certains territoires, et à des votes d'exclusion : dangereux ! La dimension humaine est importante dans ce domaine.

Mme Françoise Cartron. – Merci pour votre exposé, très clair. Vous dites qu'il n'y a pas assez de femmes dans les start-up et les entreprises du numérique. Avez-vous des chiffres plus précis ? Nous avons entendu l'Arcep, mais quel est votre objectif en matière de couverture du territoire ? Est-ce 2020, ou après ? Pourquoi ne pas créer des ambassadeurs du numérique, qui se déplaceraient chez les personnes âgées les plus éloignées de ce secteur, au moins dans un premier temps ?

Mme Nicole Bonnefoy. – Merci pour votre exposé clair et dynamique, qui donne envie de vous suivre. En Charente, il n'y a pas de RIP. Les agglomérations sont correctement couvertes mais les zones rurales, mal ou pas du tout. Nous voyons d'un bon œil la démarche de SFR, qui travaille avec des communautés de communes pour fibrer le plus loin possible dans les territoires, et dans des délais acceptables. Apporterez-vous une garantie à ces collectivités territoriales ?

M. Guillaume Gontard. – Merci pour votre exposé, et votre volonté de créer un accès au numérique pour tous. Pour l'heure, des zones blanches subsistent en zones rurales. Pour les très petites entreprises, comme de nombreuses démarches passent par internet, cela pose un vrai problème, qui vide petit à petit nos territoires. Prenons-y garde. Le problème n'est pas la compétence mais l'outil. Je souhaite aussi vous sensibiliser aux délais de plus en plus longs d'intervention des opérateurs en cas de problème. Ainsi, les Deux-Alpes et l'Alpe d'Huez ont dû vivre deux jours sans internet ! Cela bloque tout, y compris les systèmes de paiement... Et ce genre d'incident se répète.

Mme Nadia Sollogoub. – Nous aimerais partager votre optimisme, et espérons que les opérateurs prendront conscience de nos besoins. L'impression est que les investissements sont décidés en fonction du nombre de clients – et que l'État utilise la même clé de répartition ! Or il faudrait mettre des moyens non là où il y a des clients mais là où il y

a des besoins. La fibre crée une fracture territoriale : en ville, elle est disponible ; en zones rurales, il faut s'organiser pour la faire venir, et la payer.

Mme Marta de Cidrac. – Merci pour votre présentation claire. Votre deuxième pilier comporte la numérisation d'un maximum de services de l'État. En tout, 10 milliards d'euros de crédits de fonctionnement y sont consacrés. Avez-vous évalué les économies qui en résulteront ? Le numérique est-il un levier d'économies ?

M. Didier Mandelli. – Il est réconfortant de voir que vous maîtrisez votre sujet et que vous l'abordez avec un enthousiasme communicatif – cela n'a pas toujours été le cas ! Dans mon département, les cyberattaques contre Saint-Gobain ont mis des centaines de salariés au chômage technique pendant des semaines. Une plateforme est mise en place pour accompagner les entreprises concernées, tant mieux. Pour les petites et moyennes entreprises, quel dispositif d'information allez-vous déployer ?

M. Hervé Maurey, président. – Je crains une grande désillusion sur la téléphonie mobile car les gouvernements successifs ont multiplié les promesses. Le Président de la République a dit que le problème serait résolu en 2020 : on a peine à le croire ! D'ailleurs, le président de l'Arcep ne parle plus que d'amélioration, et c'est aussi la position de l'agence nationale du numérique. Vous avez annoncé qu'en 2020 il y aurait un réseau mobile pour tous les citoyens. Nous prenons note ! Vous êtes plus nuancé pour les territoires, et évoquez leur quasi-totalité. Il faut être clair très rapidement en prévoyant un planning précis et un contrôle des opérateurs. La téléphonie mobile est la première préoccupation de nos concitoyens.

M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État. – Le sujet le plus brûlant est effectivement la téléphonie mobile car les usages évoluent et l'ordinateur du salon est délaissé au profit des terminaux mobiles, même par ceux qui ne les utilisaient pas jusqu'à présent. Le très haut débit, s'il fait défaut, manque cruellement – mais l'absence de réseau mobile est une insulte quotidienne. L'été dernier, j'ai voyagé en France pendant douze jours, et l'on m'a parlé, avant tout, de ce problème – en des termes plus ou moins diplomatiques !

Le régulateur a une position nuancée, mais c'est son rôle. Nous avons voulu un régulateur indépendant, au niveau européen comme dans chaque État-membre, pour sortir de pratiques qui n'aboutissaient pas à une qualité optimale. Pour autant, le régulateur doit aussi tenir compte des exigences de nos concitoyens, et de celles formulées par le Gouvernement. Or, une fenêtre de discussion avec les opérateurs s'ouvre, puisque nous devons renégocier les concessions des fréquences hertziennes pour les dix prochaines années. Si nous demandons un prix trop élevé, nous devrons céder sur les obligations. C'est ce qui a été fait jusqu'ici.

Nous sommes dépositaires d'une exigence non-négociable de nos concitoyens, et il me paraît inenvisageable de ne pas progresser sur ce sujet. Cette exigence devra se refléter dans le prix, les obligations et les clauses de pénalité. Tel est le mandat de l'Arcep. Les quatre grands opérateurs avec lesquels elle négociera sont d'ailleurs les mêmes qui fournissent le très haut débit. Les discussions devront aussi déterminer combien de nouveaux poteaux seront nécessaires.

M. Louis-Jean de Nicolay. – Quinze mille !

M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État. – Nous devons respecter l'indépendance des négociations. J'ai souhaité, avant d'être nommé, une couverture de 100 % du territoire. Je suis désormais plus réaliste, et préfère que 100 % de nos concitoyens soient

couverts, et la plus large part possible du territoire, ainsi que les grands axes de circulation et d'activité agricole et industrielle.

La cartographie de l'Arcep est formidable, mais elle ne correspond jamais aux endroits où je me rends. Nous devons développer une mesure plus participative, car l'administration n'a pas les ressources pour faire une cartographie exhaustive. Les maires, les collectivités territoriales, les citoyens même, doivent partager l'information. Je pense que nous atteindrons nos objectifs.

M. Hervé Maurey, président. – Nous le souhaitons tous.

M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État. – Certains territoires n'ont pas de RIP. Si un opérateur s'engage à aller jusqu'à la dernière ligne, c'est la solution la plus intelligente ! Les zones AMII doivent être équipées. Quant à la zone grise, ni AMII ni RIP, et qui concerne deux millions de lignes, les opérateurs doivent y prendre de nouveaux engagements et les territoires, non pas commune par commune mais plaque par plaque, doivent dialoguer et négocier avec les opérateurs. Et les délais de déploiement ne doivent pas concerner que le début de déploiement... Le Gouvernement ne mettra pas les RIP en danger. Les quatre opérateurs ont là matière à investir, et ils en ont les moyens puisqu'ils ont fini d'équiper les grandes villes. Un contrôle citoyen doit s'organiser pour surveiller la qualité des réseaux. Ministre de l'économie, Emmanuel Macron avait engagé l'installation de 3 000 nouveaux poteaux, mais le processus était trop complexe. Nous devons devenir plus agiles pour faire du numérique !

Julien Denormandie viendra vous voir prochainement pour en parler ; je suis en contact quotidien avec lui.

Avec Mme Pénicaud, nous engageons un choc de transformation en investissant 15 milliards d'euros pour développer les compétences des Français. L'essentiel concernera deux transformations : numérique et environnementale. Tous les citoyens doivent accroître leurs compétences numériques. Il faut également financer la transition pour les emplois qui disparaissent – ceux de la manipulation de données, par exemple. Nous devons enfin former des spécialistes du numérique. Nous avons des chercheurs, des ingénieurs, mais il nous manque des techniciens et des assistants-techniciens. La grande école du numérique expérimente depuis deux ans la labellisation de centaines de formations hétérogènes, sans sélection à l'entrée. On y trouve aussi bien l'étudiant de 18 ans qu'une personne de 40 ans en reconversion. De fait, dans le numérique, aucun *insider* ne crée de barrières à l'entrée. Ces formations durent entre quatre mois et deux ans, ne sont pas reconnues par le cursus LMD ni par les classifications professionnelles, mais débouchent à 95 % sur un emploi. Des Universités créent aussi en leur sein des formations « grande école du numérique ». Nous croyons beaucoup en cette expérience.

Dans le numérique, une entreprise sur dix est créée par une femme. Insoutenable ! Cela dit, j'ai récemment remis un prix lors d'une cérémonie où il n'y avait que des femmes... L'association Wifilles envoie des cadres femmes chaque semaine auprès de collégiennes, pour un programme de formation exigeant. Le taux de succès est incroyable. Nous devons tout tester, pour que nos entrepreneurs ne se ressemblent pas tous. C'est comme en politique ! Et une start-up créée par une femme a trois fois plus de chance d'avoir résisté après trois ans...

Mme Marta de Cidrac. – Le numérique est-il un levier pour faire baisser les dépenses de l'État ?

M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État. – La transformation de l'État repose sur deux piliers : performance et humanité. A service égal, nous devons baisser le coût. Et nous devons rendre davantage de services avec le numérique – sans jamais exclure.

Mme Marta de Cidrac. – Mais peut-il faire baisser l'ensemble des dépenses ?

M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État. – Oui, mais ce n'est pas l'objectif principal – même si c'est la perspective du plan action publique 2022. Pour la Justice, par exemple, il faut simplifier avant de numériser. Sinon, nous numériserons de la complexité. L'objectif est de libérer du temps humain pour la prise de décision, en automatisant la transmission d'informations.

M. Patrick Chaize. – Je n'ai pas obtenu de réponse sur le SDUS et sur les cartes grises.

M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État. – Il y aura une plateforme unique. Les usagers ne se connecteront qu'à un seul dispositif – portail, portefeuille, coffre. Il s'agira d'une sorte de compte citoyen où chacun retrouvera l'ensemble de ses services publics. On aura ainsi la garantie que les services sont vraiment officiels.

Mais pendant la phase de transition, il n'y a pas de cohésion globale de l'expérience utilisateur. Aujourd'hui, chacun des services a fait sa propre expérience utilisateur : certains demandent un numéro, d'autres un e-mail. Seuls les formulaires Cerfa sont standardisés ; si le document n'est pas officiel, on s'en aperçoit tout de suite. Certains sites officiels sont même moins bien que les faux ! Nous allons donc identifier les interfaces les plus utilisées par les Français et engager une démarche d'unification. Notre ambition, encore une fois, est un accès unique et une sécurisation unique.

M. Patrick Chaize. – J'ai également posé une question sur les schémas directeurs d'usages et de services numériques (SDUS). L'État devait donner un cadre aux collectivités. Y a-t-il des avancées ? L'État a-t-il prévu des accompagnements pour les collectivités ?

M. Hervé Maurey, président. – Il y a aussi la question des orientations nationales qui devaient être données par l'État.

M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État. – Tout cela sera unifié dans le travail sur l'inclusion numérique. Il faudra aller plus loin. À l'heure actuelle, les schémas directeurs régionaux varient d'une région à l'autre. Au niveau départemental, il existe une trentaine de schémas de pratiques différents. C'est un sujet de discussion avec des collectivités. Plusieurs scénarios sont possibles, je ne sais pas vers lequel nous nous dirigeons. En décembre, nous demanderons aux préfets de réunir tous les acteurs pour parvenir, sur une période de trois à six mois, à élaborer un schéma. De nombreux départements ont avancé sur le sujet, mais chacun l'a fait à sa manière. Il faut un cadre, mais il ne s'agira pas non plus d'imposer un schéma universel à tous les départements. En revanche, nous leur imposerons de discuter avec tous les acteurs. Chacun devra s'adapter à sa réalité territoriale, mais tous devront trouver une solution pour la mi-2018.

M. Hervé Maurey, président. – Les collectivités ont fait de gros efforts sur les structures. En revanche, c'est plus inégal sur les usages.

Mme Angèle Préville. – Je vous ai interrogé sur les entreprises en milieu rural qui n'ont pas la fibre ; elles sont à la peine.

M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État. – Nous ne pourrons pas maintenir les emplois sur les territoires sans la fibre. Permettez-moi de corriger un malentendu. Le calendrier ne sera pas remis en cause : 2022, le très haut débit pour tous, avec ou sans la fibre ; 2025, la fibre pour tous. Quoi qu'il en soit, le très haut débit est aujourd'hui déjà accessible sans la fibre. L'objectif de 2022 est bien le très haut débit partout dans le cadre du mix technologique.

M. Hervé Maurey, président. – Nous vous remercions.

La réunion est close à 12 h 30.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

COMMISSION DES FINANCES

Mardi 7 novembre 2017

- Présidence de M. Vincent Éblé, président –

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 - Examen du rapport pour avis

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – Ce projet de loi de financement de la sécurité sociale constitue une pièce importante du dispositif mis en place par le Gouvernement pour ramener le déficit effectif à 0,2 % du PIB en 2022, contre 3,4 % du PIB en 2016, conformément à la trajectoire qui a été prévue par la loi de programmation des finances publiques.

Compte tenu de la baisse des prélèvements obligatoires prévue au cours de la période, l'effort de redressement des comptes publics reposerait exclusivement sur la maîtrise active de la dépense publique.

Or les administrations de sécurité sociale (ASSO) représentent environ la moitié des dépenses publiques. La trajectoire des administrations de sécurité sociale revêt donc une importance capitale.

Alors que le respect de la trajectoire de dépense du Gouvernement implique la mise en œuvre d'un plan d'économies d'environ 80 milliards d'euros au cours du quinquennat, 36 milliards d'euros devraient être portés par les administrations de sécurité sociale. La part très importante des économies portée par les ASSO serait donc en ligne avec leur poids dans la dépense publique.

Dans le champ des organismes de sécurité sociale, un effort de consolidation important est prévu en 2018, conditionnant le retour à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale à l'horizon 2020.

Le régime général retrouverait un solde excédentaire en 2018 de 1,2 milliard d'euros. Toutefois, il convient d'intégrer les comptes du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) pour disposer d'une image plus fidèle des comptes sociaux. Or celui-ci est toujours déficitaire, malgré le transfert du minimum contributif à la branche vieillesse réalisé en 2017. Ainsi, le déficit du régime général et du FSV s'élèverait à 2,2 milliards d'euros en 2018, soit une réduction du déficit de 2,7 milliards d'euros par rapport au solde de 2017. Il s'agit d'une consolidation du même ordre de grandeur que les années précédentes.

De façon rétrospective, l'amélioration des soldes à l'intérieur de cette courbe assez linéaire est très hétérogène entre les branches : elle a principalement porté sur les branches famille, au prix d'une mise en cause de la politique familiale, et vieillesse, grâce à la réforme des retraites de 2010. Le déficit de la branche maladie enregistré en 2016 par le présent projet de loi de financement ne s'améliore que de 1 milliard d'euros et de 700 millions d'euros en 2017. L'amélioration précaire des comptes sociaux n'a donc pas permis comme

annoncé le retour à l'équilibre du régime général en 2017, dont le solde est toujours déficitaire de 1,6 milliard d'euros.

De façon prospective, la réduction prévue des déficits repose notamment sur le dynamisme des recettes, portées par des hypothèses d'une forte dynamique de la masse salariale du secteur privé, notamment par la réduction du chômage.

Le fait que près de la moitié des économies attendues sur le quinquennat relèvent de la sphère sociale est plutôt inquiétant. S'agissant des organismes de sécurité sociale, les économies attendues pour 2018 reposent sur des leviers traditionnels déjà largement exploités, comme les mesures du plan ONDAM 2015-2017, aux effets inégaux et limités, qui ressortent dans le graphique n°6. Ces prévisions de réduction des dépenses ne sont pas réellement pérennes, mais plutôt liées à des opérations *one shot*. De plus, ces prévisions intègrent des mesures de gestion non reconductibles comme la maîtrise des dépenses de gestion courante ou le décalage de la date de revalorisation des pensions.

Dans un contexte de relèvement de l'ONDAM à 2,3 % jusqu'en 2020 – il était à 2,1 % l'an dernier – et de dynamisme à venir des prestations de retraite et des dépenses d'assurance maladie, la perspective d'un retour à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale d'ici 2020 paraît optimiste. Les chiffres annoncés pour les années à venir prévoient un retour à l'équilibre très rapide, voire des excédents et l'apurement total de la dette en 2024. Un tel optimisme nous laisse quelque peu songeurs compte tenu des besoins en termes de santé, d'autant que la réforme du régime des retraites n'est pas encore à l'ordre du jour.

Pourtant, c'est sur cette trajectoire de redressement que compte le Gouvernement pour apurer les déficits portés par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), c'est-à-dire les 20 milliards d'euros de « dette » du régime cumulés en 2017 qui n'ont pas été transférés à la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades).

S'agissant de la dette sociale portée par la Cades, l'amortissement qu'elle réalise est plutôt efficace, dans un contexte de faibles taux de refinancement, ce qui rend « probable » la perspective de son apurement d'ici à 2024 si le différentiel de taux d'intérêt entre les emprunts remboursés et les emprunts nouvellement contractés se maintient dans les années à venir. Il reste encore 121 milliards d'euros à amortir, sachant que la Cades en a déjà amorti 140 milliards, conformément aux prévisions réalisées voilà plusieurs années.

Les recettes font l'objet de plusieurs mesures significatives : deux d'entre elles sont examinées avec une attention plus particulière par la commission des finances.

La première traduit l'engagement du Président de la République de modifier structurellement le financement de la sécurité sociale, en élargissant son mode de financement, qui repose à l'heure actuelle majoritairement sur les revenus du travail. Nous approuvons cette orientation, même si nos propositions sont différentes de celles du Gouvernement.

En contrepartie d'une hausse de 1,7 point du taux de CSG, comme le propose le Gouvernement, la mesure proposée consiste à supprimer les cotisations salariales d'assurance maladie et de chômage pour les salariés du secteur privé en deux temps en 2018. Je vous renvoie au rapport pour le détail des mesures de compensation prévues pour les autres catégories d'actifs, mais concrètement, nous allons supprimer l'équivalent de 3,15 % de charges patronales sur le montant brut du salaire d'un salarié du secteur privé, soit 2,2 % au

mois de janvier, dont la totalité des retenues pour l'assurance maladie et une partie des cotisations chômage, la suppression de ces dernières étant prévue en octobre 2018.

Je suis favorable à la hausse de la CSG, qui est un impôt universel. Cette mesure me semble satisfaisante, à l'exception des retraités qui ne bénéficient d'aucune mesure de compensation contrairement aux salariés. En outre, elle s'ajoutera au gel des pensions de retraite, à savoir une année blanche qui résultera du report de la revalorisation des pensions.

Les retraités concernés sont ceux qui sont assujettis au taux plein de CSG. Cela équivaut à une pension mensuelle de 1 286 euros pour les moins de 65 ans, et 1 392 euros pour les plus de 65 ans. On peut difficilement qualifier ces personnes de retraités « riches ». Or ils prennent de plein fouet la hausse de 1,7 point du taux de CSG, et ce sans aucune compensation. Pour une personne seule de plus de 65 ans percevant 1 440 euros de pension mensuelle, cette augmentation représente une perte de revenus de 27 euros par mois, soit 324 euros par an. Ce sont 60 % des retraités, soit 8,2 millions de personnes qui se verront appliquer dès le 1^{er} janvier 2018 une augmentation de la CSG.

Je vous propose donc la suppression de la hausse de la CSG sur les retraités concernés.

La deuxième mesure prévoit, pour 2019, d'instaurer un allégement permanent de cotisation patronale maladie de 6 points, en contrepartie de la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) prévue pour 2019, et ramené à 6 % pour les revenus de 2018. Un renforcement du dispositif des allégements généraux est également prévu.

Je suis également favorable à la transformation proposée du CICE en baisse de cotisations patronales. La réduction pérenne des charges me semble une bonne mesure, quand le CICE s'apparentait à une subvention aléatoire. L'État a récupéré 1 % au passage, puisque la compensation sera effectuée sur la base de 6 %, et non de 7 %. Je ne propose pas à la commission de revenir sur ce dispositif, car le principe même de la compensation nous paraît satisfaisant.

De plus, le renforcement des allégements généraux est plutôt bienvenu. Je rappelle que les cotisations patronales expliquent en partie, vous en conviendrez tous, les différences de coûts horaires moyens de la main-d'œuvre entre pays européens. Cette mesure devrait favoriser notre compétitivité.

J'en viens à la présentation de la situation financière de chaque branche.

La branche maladie concentre les déficits et les inquiétudes. Son solde serait de - 4,1 milliards d'euros en 2017, mais de - 0,8 milliard d'euros en 2018. Elle serait de nouveau la seule branche déficitaire en 2018. L'ONDAM est relevé à 2,3 % en 2018, ce qui nécessite 4,2 milliards d'euros d'économies. Je regrette toutefois que les économies attendues proviennent non pas de nouvelles mesures, mais de la poursuite des axes déjà mis en œuvre entre 2015 et 2017, pour des résultats limités.

La branche vieillesse enregistrerait un solde positif de 200 millions d'euros en 2018. Ce retour à l'équilibre ne serait que temporaire, et traduit les derniers effets de la réforme engagée en 2010. Néanmoins, les dépenses de la branche vont repartir à la hausse. Il serait utile de remettre ce sujet sur la table. Sinon, le déficit de la branche va remonter à 3 milliards d'euros en 2022.

Excédentaire depuis 2013, la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) devrait présenter un excédent de 500 millions d'euros en 2018.

Enfin, après un déficit record de 3,2 milliards d'euros en 2013, le solde de la branche famille serait excédentaire de 1,3 milliard d'euros en 2018. Ce retour à l'équilibre s'explique essentiellement par le biais de modifications des conditions d'attribution des prestations familiales.

Je souhaite mettre en évidence le trait commun des mesures proposées en dépenses sur les branches famille et vieillesse de ce projet de loi de financement. Sur ces deux branches, des mesures nouvelles en dépenses sont annoncées par le Gouvernement, mais sont en réalité plus que compensées par de nouvelles mesures d'économies, prises au détriment des familles et des pensionnés.

Le Gouvernement propose ainsi une revalorisation du minimum vieillesse, financé par le FSV. Le montant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, l'ASPA, sera progressivement porté de 803 à 903 euros par mois d'ici à 2020. Cette mesure coûtera 115 millions d'euros en 2018. En même temps, sous prétexte d'une volonté « d'unifier » les dates de revalorisation de versement des pensions et du minimum vieillesse, l'alignement de ces revalorisations au 1^{er} janvier conduit à repousser de trois mois la date de revalorisation des pensions de retraite et donc à une année blanche en 2018. Cette mesure représente une économie de 380 millions d'euros pour la branche vieillesse en 2018.

De même, l'augmentation de 30 % du complément de libre choix du mode de garde pour les 44 000 familles concernées coûterait 40 millions d'euros d'ici à 2022. En même temps, le montant et les plafonds d'éligibilité de la prestation d'accueil du jeune enfant, la Paje, sont alignés par le bas sur ceux du complément familial. À titre d'exemple, un jeune couple d'instituteurs perdrat ainsi le droit à près de 2 000 euros d'allocations l'année suivant la naissance de son premier enfant. Cette mesure devrait permettre d'économiser 500 millions d'euros par an à compter de 2022.

Tels sont les quelques éléments sur lesquels nous opposons notre désaccord. Je vous propose donc la suppression de l'abaissement du montant et des plafonds de la Paje.

En conclusion, mes chers collègues et sous réserve de l'adoption des deux amendements annoncés, je vous propose de donner un avis favorable aux articles du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 dont la commission des finances s'est saisie.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie le rapporteur pour avis d'avoir établi la synthèse du budget de la sécurité sociale, dont le poids, parmi les budgets publics, est très important. Il en est du projet de loi de financement de la sécurité comme du projet de loi de finances : concrètement, le Gouvernement compte plus sur la spontanéité des cotisations que sur les réformes de structure pour améliorer les soldes.

Je me concentrerai sur la question de la CSG et de la baisse des charges.

À l'instar du rapporteur pour avis, je suis très favorable à la baisse des charges. Je considère que le CICE était une erreur, car il n'était pas affecté. En outre, d'après les comparatifs internationaux et les études des cabinets d'audit, le coût du travail et le poids des cotisations sont les plus élevés en France. La priorité était donc à la baisse de charges. Cette

mesure va dans le bon sens. En revanche, j'ai un peu plus de mal à comprendre les moyens prévus pour financer cette baisse de charges. Appartenant à une majorité qui avait voté la TVA compétitivité dont le corollaire était la baisse des charges, je persiste à croire que la TVA est une piste bien meilleure. En effet, l'impact de cette taxe frappe largement les produits importés. De plus, la France se situe plutôt dans la moyenne basse des taux européens. Son augmentation est envisageable dans les périodes de faible inflation, lorsque la concurrence va absorber une partie des hausses de TVA. De nombreux pays y ont eu recours. C'est sans doute le seul moyen, dans une économie ouverte, de taxer les importations.

Néanmoins, l'augmentation de la CSG alimentant une baisse des charges ne doit pas déclencher de fortes critiques, dans la mesure où ce dispositif est neutre, voire positif pour les salariés. En revanche, la question reste ouverte pour les retraités, qui ne bénéficient pas de baisse de cotisations, ne sont pas forcément éligibles à la baisse de la taxe d'habitation, donc, en clair, sont victimes purement et simplement de la hausse de la CSG.

C'est la raison pour laquelle je soutiendrais pleinement l'amendement à l'article 7 déposé par le rapporteur pour avis. Autant on peut porter un regard différent sur la délocalisation, qui va dans le sens de la compétitivité des entreprises, autant on peut regretter que cela soit mis en œuvre par la voie de la CSG.

M. Vincent Delahaye. – Je souhaiterais poser trois questions.

La première porte sur les économies qui sont demandées sur la période. *À priori*, les 36 milliards d'euros sur les 80 milliards d'euros sont calculés en tendanciel. De quoi s'agit-il exactement ? Comment les retrouve-t-on sur la période ? Le tendanciel qu'il est demandé aux collectivités représente 1,2 %. Qu'en est-il de l'État ? Il serait souhaitable que la commission des finances clarifie ces points avant les discussions en séance publique.

La deuxième question porte sur l'apurement de la dette. Le rapporteur pour avis a l'air optimiste, et j'aimerais partager ce sentiment. Le Gouvernement souhaiterait, à partir de 2019, profiter des excédents de la sécurité sociale pour abonder le budget de l'État. Cet éventuel prélèvement ne remettrait-il pas en question l'apurement de la dette sociale ?

Ma troisième question a trait à la CSG. Son augmentation s'appliquerait aux retraités percevant 1 400 euros par mois. Quant au dégrèvement de la taxe d'habitation, jusqu'à quel seuil de revenu s'appliquerait-il ?

M. Julien Bargeton. – Je remercie le rapporteur pour avis d'avoir présenté ces points d'accord avec ce projet de loi de financement de la sécurité sociale. Je note que, comme souvent, on se dit favorable à la maîtrise de la dépense publique, mais qu'ensuite très peu de mesures d'économies trouvent un écho favorable. Or s'il faut faire des économies en général, il faut bien en faire aussi en particulier.

Le financement est un rééquilibrage entre les actifs et les inactifs, et aussi entre le travail et le capital *via* la CSG, taux le plus élevé s'appliquant aux revenus du capital. Les retraités vont tout de même bénéficier de la baisse de la taxe d'habitation, pour 35 % d'entre eux – je le dis de mémoire –, si l'on compte la hausse de la CSG et la réduction de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages.

Enfin, sur l'universalité et la dévitalisation de la branche famille, la politique n'est pas nouvelle, puisque la volonté de concentrer les efforts sur ceux qui en ont le plus besoin

s'était déjà manifestée. Je souligne notamment le renforcement des aides en faveur des familles monoparentales. Il est très important d'aider ces familles, notamment pour retrouver un emploi.

M. Jean-François Rapin. – Ma question est simple et pratique : existe-t-il un dispositif qui exonère les retraités vivant en maison de retraite de l'augmentation de la CSG ?

M. Philippe Dallier. – Ma question concerne également l'application de la CSG aux retraités. Dans le document que vous nous présentez, une colonne comprend le revenu fiscal de référence et les deux autres le niveau de pension au-delà ou en deçà de 65 ans.

Qu'entend-on par niveau de pension ? L'ensemble de ce qui est perçu au régime général et aux régimes complémentaires : c'est en agrégeant le tout que l'on pourrait savoir si le seuil est dépassé en fonction de l'âge.

Pour ce qui est de la référence au revenu fiscal de référence, deux seuils différents seraient pris en compte pour l'application de la mesure. Tout cela n'est pas très clair. De nombreux retraités m'interrogent pour savoir s'ils vont être concernés par la hausse de 1,7 %. Honnêtement, j'ai du mal à leur répondre. Pourriez-vous nous éclairer sur la façon dont les deux colonnes doivent être interprétées ?

M. Bernard Delcros. – Le rapporteur pour avis a-t-il évalué le coût de la mesure proposée dans l'amendement, à savoir la suppression de la hausse de la CSG pour les retraités ?

M. Pascal Savoldelli. – Mon intervention sera plus une explication de vote qu'un questionnement.

La CSG rapportera 122 milliards d'euros en 2018, les exonérations de cotisations sociales 45 milliards d'euros, à quoi s'ajoutent 21 milliards d'euros du fait de la transformation du CICE.

Nous sommes contre la hausse de la CSG, ce n'est pas une révélation, au-delà du principe même de la CSG que nous réfutons. C'est pourquoi nous allons voter un amendement sur lequel nous ne raisonnons pas du tout de la même manière. Mais l'essentiel est que chacun puisse s'exprimer. Je comprends l'intention qui sous-tend la hausse de la CSG, mais quelle sera son incidence sur la pension mensuelle d'un retraité ? En moyenne, si l'on tient compte du régime général et des complémentaires, un retraité paiera 440 euros. On pourrait se rassembler sur ce point, si l'on omettait les 11 vaccins obligatoires, qui coûteront 360 euros à nos concitoyens.

Quant à l'hôpital, il bénéficiera de 1,2 milliard d'euros en moins. Comment allons-nous expliquer que notre vote a entraîné une réduction des moyens alloués aux hôpitaux ? Ce n'est pas un projet idéologique, en fonction du lieu d'implantation de l'hôpital. En l'espèce, il existe des passerelles entre le projet de loi de financement de la sécurité sociale et le projet de loi de finances.

Cette explication de vote est destinée à éviter toute confusion des genres. Le débat en séance publique sera l'occasion de débattre ensemble de ces sujets.

M. Marc Laménie. – Je m’interroge sur la lutte contre la fraude, par branche. Ce phénomène est très difficile à quantifier. Le rapporteur pour avis a-t-il un avis circonstancié en la matière ?

M. Jean-Marc Gabouty. – Je m’interroge sur le lien entre le projet de loi de financement de la sécurité sociale et le projet de loi de finances. Dans le projet de loi de programmation des finances publiques, nous avons constaté une période difficile entre 2018 et 2019 qui provient de la transformation du CICE en baisse de charges. Je suis totalement favorable à cette mesure structurelle, contrairement au crédit d’impôt qui était conjoncturel et pouvait de ce fait être remis en cause beaucoup plus facilement. Néanmoins, cela va entraîner une modification des bases imposables, donc un surplus, avec un an de décalage, de l’impôt sur les sociétés. Ces liens ont-ils bien été chiffrés dans le processus de transformation du CICE en baisse de charges ? Certes, des abus ont été commis. Certains responsables politiques et patronaux ont même déclaré que cette transformation contribuait à l’augmentation du coût horaire du travail, ce qui est totalement aberrant !

M. Claude Raynal. – Les tableaux qui nous sont présentés montrent un redressement très significatif, durant les cinq dernières années, des comptes de la sécurité sociale, jusqu’à des résultats jamais atteints par le passé. Il convient également de rappeler que ce redressement a été réalisé sans retentissement sur la qualité du service ni déremboursement de médicaments, comme cela avait cours fréquemment au cours des périodes antérieures. Une telle amélioration était pourtant considérée comme quasiment impossible.

Lors d’une analyse prospective, il faut d’abord revenir sur quelques éléments qui permettent de comprendre notre orientation. Nous constatons un certain nombre de reculs parmi les propositions du Gouvernement afin de trouver des recettes nouvelles, et nous le regrettons. Je pense en particulier à l’alignement du plafond et du montant de la Paje, de la modération de la progression du Fonds national d’action sanitaire et social (FNASS).

Concernant la CSG, nous vous suivrons, monsieur le rapporteur pour avis, car le seuil retenu pour considérer qu’un retraité est suffisamment riche nous paraît extrêmement faible. L’inquiétude des retraités est légitime, car ils ont apporté une large contribution financière et connaissent une situation très difficile par rapport à leurs aînés et leurs enfants. La solidarité familiale doit jouer. Demander un nouvel effort aux retraités nous paraît disproportionné.

Par ailleurs, on ne peut pas décider la baisse de la taxe d’habitation pour certains et pas pour d’autres, annulant l’effet de la CSG.

Pour toutes ces raisons, nous voterons cet amendement.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je souhaiterais poser une question sur les recettes du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Un article du journal *Le Monde* écrit par un chercheur économiste de Berkeley s’attache aux conséquences de la mise en place de la *flat tax*, avec un transfert potentiel d’une part de la rémunération des dirigeants vers des revenus de type dividendes, en vue d’une forme d’optimisation fiscale. Or cela aboutirait à une baisse des cotisations, estimée à environ 10 milliards d’euros par an, et donc potentiellement à de moindres recettes inscrites dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Cette question est préoccupante au regard de l’équilibre proposé. Sur le reste, je rejoins la position de Claude Raynal.

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – Je souhaiterais au préalable formuler quelques considérations générales.

Des interactions toujours plus nombreuses apparaissent entre le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Aujourd’hui, de plus en plus de décisions prises dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale trouvent leur conclusion dans le projet de loi de finances. Ce phénomène s’amplifie, ce qui correspond notamment à un refinancement par l’État d’un certain nombre de dépenses de santé qui étaient auparavant exclusivement financées par un système contributif fermé.

Je ne répondrai pas directement à la question portant sur la *flat tax*, car ce sujet relève du projet de loi de finances.

Pour ce qui est de la CSG et de la TVA, j’étais personnellement plutôt favorable à la TVA, mais nous n’avons pas les moyens de tout réécrire. Il convient donc d’accepter le principe de la CSG, tout en essayant d’en diminuer les effets néfastes, notamment concernant les retraités. La TVA est un outil de compétitivité, un impôt beaucoup plus juste et proportionnel qu’on ne veut le dire.

Claude Raynal a souligné la façon dont nous avons travaillé. Il a reconnu que mon analyse était plutôt équilibrée, je lui donne aussi acte d’avoir constaté une réduction du déficit global de notre modèle social au cours des cinq dernières années. C’est d’ailleurs ce qui me conduit à être relativement modéré dans la contestation des prévisions, même si elles me paraissent très optimistes, dans la mesure où la trajectoire est quasiment identique sans recettes nouvelles ! Ma crainte est que les anciennes recettes soient à bout de souffle pour les cinq années à venir, et que l’on soit « à l’os » sur des mesures qui ne produiront pas les mêmes effets.

Nous devons donc être attentifs par rapport à ces prévisions. Dans le même temps, celles-ci se fondent sur les cinq années précédentes qui viennent de s’écouler à un rythme presque identique : là où la réduction du déficit était de l’ordre de 2 milliards d’euros de déficit par an, on se situe plutôt entre 3 milliards et 4 milliards d’euros.

Comment retrouve-t-on les 36 milliards d’euros ? Sur la base de quels critères ? Le Gouvernement ne nous a pas transmis les prévisions d’évolution tendancielle des dépenses. Il s’agit d’un quantum d’économies calculé par la commission des finances à partir des prévisions d’évolution tendancielle des dépenses de la Cour des comptes.

Mes prévisions optimistes sur l’apurement de la dette concernaient la Cades. Sous réserve de maintenir la dette de la Cades à périmètre constant et si les taux d’intérêt ne se mettent pas à flamber, la réduction de la dette devrait être effective d’ici 2024.

Quant à l’exonération de la taxe d’habitation, elle ne concerne que les retraités qui ont moins de 2 500 euros de revenus.

M. Vincent Delahaye. – La hausse de la CSG sera donc couverte pour les retraités jusqu’à 2 500 euros de revenus ?

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – Oui.

Julien Bargeton, il y a économies et économies. Nous réclamons des économies structurelles dans la mécanique du fonctionnement de l’État, pas des économies qui

consisteraient en une réduction de prestations. Voilà pourquoi je ne suis pas d'accord. En ce qui concerne la politique familiale, je reste attaché à l'universalité des prestations.

Je dirai à Jean-François Rapin que le projet de loi de financement de la sécurité sociale ne comporte aucun dispositif qui concernerait spécifiquement les retraités en maison de retraite. En revanche, il y a des éléments sur ce sujet dans le projet de loi de finances.

Je précise à Philippe Dallier que les 1 200 euros intègrent les revenus complémentaires.

Pascal Savoldelli, on évalue à 4,5 milliards d'euros le coût de la suppression de l'augmentation du taux de la CSG pour les retraités. Compte tenu de l'interpénétration du projet de loi de financement de la sécurité sociale et du projet de loi de finances, il faudra trouver ce même montant d'économies dans le projet de loi de finances. Pour l'instant, nous gageons sur le tabac. Nous verrons au fur et à mesure.

Je confirme à Marc Laménie que la fraude mérite effectivement qu'on s'y intéresse. Les mesures qui sont mises en place sont assez peu pertinentes.

M. Vincent Éblé, président. – Le gage tabac est pertinent quand il s'agit de gager quelques centaines de millions d'euros. C'est beaucoup plus compliqué quand on parle de 4,5 milliards d'euros.

Gérald Darmanin a récemment mentionné la possibilité d'un examen concomitant de la première partie du projet de loi de finances et des recettes du projet de loi de financement de la sécurité sociale, ce qui permettrait de prendre en compte les excédents à reinjecter dans le budget général de l'État. Une réforme par amendements au projet de loi de financement de la sécurité sociale alors qu'il est aussi mal bouclé en termes de recettes n'est pas une méthode qui convient à notre commission. Pour l'instant, nous restons contraints par la différenciation des deux textes.

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – Je suis d'accord. Sans cette contrainte, nous aurions pu mettre en œuvre une stratégie budgétaire efficace pour l'État, en la reconstruisant toute entière à partir des deux textes. La Constitution nous en empêche et nous ne disposons d'aucune solution technique pour résoudre la difficulté.

M. Vincent Delahaye. – Présenter un amendement non gagé par une vraie recette, ce n'est pas très responsable. Combien rapporte la taxe sur le tabac ? Est-ce plus ou moins que 4,5 milliards d'euros ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Toute la difficulté vient des transferts entre le projet de loi de financement de la sécurité sociale et le projet de loi de finances. En supprimant l'augmentation du taux de la CSG pour les retraités, on alourdit le montant des dépenses de manière importante et on devra le compenser par des économies sur le budget de l'État. Or, nous ne sommes pas dans l'examen du projet de loi de finances. Le gage tabac est un gage d'attente.

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – Pour que nous soyons à moitié pardonnés de présenter un tel amendement, peut-être pourrions-nous préciser dans son objet qu'il prévoit une hausse des taxes sur le tabac en raison de l'examen séparé du projet de loi de financement de la sécurité sociale et du projet de loi de finances ?

M. Vincent Éblé, président. – Vous pouvez bien sûr modifier l'objet de votre amendement. Cependant le compte rendu de notre réunion sera parfaitement explicite.

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – On évalue les droits de tabac totaux à 14 milliards d'euros. On ne peut pas les rehausser de 4,5 milliards d'euros sans explication. Mieux vaut préciser que c'est temporaire.

M. Claude Raynal. – Il est clair que cet amendement est une affirmation politique plus qu'un amendement technique. C'est du moins la lecture que nous en faisons. Pour autant, Monsieur Joyandet, ne croyez pas que nous approuvons l'ensemble de votre rapport.

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – Ne croyez pas non plus que je suis d'accord avec tout ce que vous avez fait pendant cinq ans.

M. Claude Raynal. – De quelle réforme structurelle parlez-vous dans votre rapport ? La formule ne cache-t-elle pas un vide des idées ? Pour vous être agréable et compte tenu des amendements que vous présentez, nous irons jusqu'à l'abstention.

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – Mais vous voterez l'amendement ?

M. Claude Raynal. – Oui.

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – Je rappelle que mon amendement n° 1 supprime l'augmentation du taux de la CSG proposée par le Gouvernement pour les retraités.

La commission adopte l'amendement n° 1.

Article 26

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 2 supprime l'article 26 qui prévoit la révision à la baisse de la Paje.

M. Michel Canevet. – Notre groupe a voté contre l'amendement précédent, car on ne peut pas transférer une telle mesure sur une recette non atteignable. Nous tenons le même raisonnement sur l'amendement n° 2. Les comptes de la Sécurité sociale doivent revenir rapidement à l'équilibre et même être excédentaires pour financer la dette. Dans cette logique, nous sommes contre l'amendement que vous présentez.

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – Nous sommes favorables aux économies quand il s'agit de la mécanique interne des organismes de sécurité sociale. Je rappelle que le projet de loi de finances prévoit la suppression de 1 600 postes en 2018 sur 120 000 suppressions annoncées dans les cinq ans, ce qui revient à reporter 95 % de l'effort de réforme sur les quatre ans qui restent. Voilà ce que j'appelle faire des économies.

Dans cet article, il s'agit de réduire de 8,5 % le montant de l'allocation de base pour 1,6 million de familles. L'alignement des plafonds sur ceux du complément familial aura pour conséquence de resserrer les conditions d'accès à l'allocation de base et à la prime à la naissance pour près de 150 000 familles, soit environ 10 % des allocataires. En définitive, selon les revenus et la configuration des familles, cette mesure représentera entre 1 108 et 2 030 euros de perte de prestations par an pour 150 000 familles, souvent jeunes, concernées

par l'abaissement des plafonds et entre 94 et 187 euros en moins chaque année pour les 1,6 million de familles concernées par la baisse des montants. Ces baisses de prestation sont importantes et il ne s'agit pas pour nous d'économies. Nous n'y sommes pas favorables.

La commission adopte l'amendement n° 2.

M. Vincent Éblé, président. – Nous devons à présent nous prononcer sur l'ensemble des articles dont nous nous sommes saisis pour avis.

M. Bernard Delcros. – Nous nous abstiendrons.

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission a émis un avis favorable aux articles du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 dont elle s'est saisie.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Travail et emploi » et compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » - Examen du rapport spécial

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – En 2018, les crédits de la mission « Travail et emploi » s'élèveront à 13,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 15,4 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Ce budget traduit des choix clairs, et d'abord celui d'une réduction importante des dépenses de plus de quatre milliards d'euros en AE et de deux milliards d'euros en CP, hors rebudgétisation de l'ensemble des dépenses d'allocations de solidarité. Cet effort traduit la participation de la mission à la baisse des déficits publics.

Quatre leviers principaux seront utilisés. Premièrement, la diminution des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs de la mission, à hauteur de 50,2 millions d'euros. En particulier, la subvention versée à Pôle emploi devrait passer de 1,5 milliard d'euros en 2017 à 1,46 milliard d'euros en 2018. Cette diminution sera plus que compensée par une hausse de la contribution de l'Unédic et ne devrait donc pas avoir d'impact significatif sur l'activité de l'opérateur.

Deuxièmement, la non-reconduction de certains dispositifs, tels que l'aide à l'embauche à destination des PME, créée en 2016 et opportunément prolongée jusqu'en 2017 par le précédent Gouvernement. La pérennisation de cette aide aurait conduit à un important effet d'aubaine alors que son coût pour les finances publiques était compris entre 3,5 milliards d'euros et 4 milliards d'euros. De même, le contrat de génération, qui n'a pas fonctionné, ne sera pas reconduit.

Troisièmement, l'enveloppe de contrats aidés sera revue à la baisse. Seuls 200 000 contrats dans le secteur non-marchand seront conclus. 765 millions d'euros en AE et 1,45 milliard d'euros en CP seront consacrés aux contrats aidés, soit une baisse de plus d'un milliard d'euros en AE et de 950 millions d'euros en CP par rapport à 2017.

Enfin, quatrièmement, les efforts en matière d'effectifs et de masse salariale, qui avaient été engagés par le précédent Gouvernement, seront poursuivis.

Ce budget réduit les dépenses tout en restant efficace. En effet, les crédits de la mission « Travail et emploi » seront maintenus à un niveau élevé, le plus important depuis 2009, hors prévision 2017, qui était marquée par d'importantes mesures de périmètre, de l'ordre de deux milliards d'euros.

Le choix a cependant été fait de cibler la dépense sur ce qui fonctionne. Bien évidemment, on ne peut nier l'utilité des contrats aidés pour les collectivités territoriales et le secteur associatif. Cependant, le recours à ces contrats était une réponse de court terme, parfois motivée par des raisons purement statistiques, au problème du chômage. C'est pourquoi un plan ambitieux d'investissement dans les compétences a semblé préférable à cette solution de facilité. Il garantira d'une part la poursuite de la montée en puissance de la Garantie jeunes, avec 160 millions d'euros en CP versés aux missions locales pour assurer l'accompagnement de 100 000 jeunes. Il facilitera d'autre part la mise en place d'un plan de formation à destination des demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et des jeunes décrocheurs. Au total, deux millions d'actions de formation devraient être proposées sur le quinquennat.

Plus de 14,5 milliards d'euros seront consacrés à ce plan sur le quinquennat, dont près de 14 milliards d'euros sur la mission « Travail et emploi ».

Enfin, le présent budget fait le choix de la sincérité. La décision prise à l'été 2017 de redimensionner l'enveloppe de contrats aidés n'était pas facile. Elle a été rapide, elle était nécessaire. Pas moins de 70 % de l'enveloppe votée en loi de finances initiale avait été consommée dès le premier semestre 2017, le précédent Gouvernement ayant poussé les collectivités territoriales à recruter. On s'acheminait vers un dérapage comparable à celui des années précédentes. En 2016, la dépense en faveur des contrats aidés avait été supérieure aux prévisions à hauteur de 1,8 milliard d'euros en AE et de 1 milliard d'euros en CP en 2016. Je rappelle cependant que 310 000 contrats seront conclus en 2017 contre 280 000 programmés.

Pour 2018, les choses sont claires et le choix affiché du Gouvernement de se tenir à l'enveloppe votée par le Parlement permettra d'améliorer la sincérité du budget.

Je rappelle que, depuis 2009, la prévision n'a été respectée qu'en 2011, 2013 et 2014 en AE, et qu'en 2014 en CP.

La diminution de l'enveloppe globale des contrats aidés prévue dans le présent projet de loi de finances va en outre très clairement dans le sens préconisé par le Sénat et par sa commission des finances, lors de l'examen des projets de lois de finances pour 2015 et 2016, même si la baisse du volume de contrats aidés votée par notre assemblée ne concernait que le secteur non-marchand.

Le budget qui nous est présenté est un budget de transformation, qui se concentre sur l'essentiel : améliorer l'employabilité des personnes les plus éloignées du marché du travail. Des choix clairs de politique publique y sont exprimés, au prix c'est vrai de la non-reconduction de dispositifs dont l'efficacité statistique est indéniable mais dont l'impact sur le marché du travail est faible.

C'est pourquoi je vous propose d'adopter sans modification les crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale. – Cela ne vous surprendra pas, la tonalité de mon intervention sera quelque peu différente de celle de mon collègue co-rapporteur. Nous sommes cependant d'accord sur un point : le choix est à la baisse des dépenses.

Je considère que la diminution des crédits de la mission « Travail et emploi », de 2,7 milliards d'euros en AE et de 295 millions d'euros en CP, est un très mauvais signal adressé aux personnes précaires, alors que le taux de chômage demeure élevé – 9,5 % de la population active au deuxième semestre 2017 – de même que le nombre de demandeurs d'emploi, qui s'élevait à 5,6 millions de personnes. Bien sûr, certains diront que le chômage est en baisse pour certaines catégories. Il n'en reste pas moins qu'il a augmenté de 6 % pour les personnes de plus de cinquante ans et de plus de 11 % pour les demandeurs d'emploi de la catégorie C. L'embellie des chiffres cache des disparités très importantes.

Comme l'a rappelé mon collègue Emmanuel Capus, hors compensation de la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité, la diminution des crédits de la mission sera record et atteindra près de 4,2 milliards d'euros en AE et 2,4 milliards d'euros en CP.

Force est tout d'abord de constater que la baisse des crédits prévue par le présent budget touchera principalement les personnes les plus fragiles. La diminution du nombre de contrats aidés en est probablement l'exemple le plus emblématique.

Pourtant, la décision brutale prise à l'été 2017 de réduire l'enveloppe de contrats aidés – qui s'est traduite par d'importantes difficultés pour les collectivités territoriales et les associations – a bien montré l'utilité de ces derniers, sans parler de la détresse dans laquelle les bénéficiaires non reconduits ont été jetés…

Ces contrats constituent des instruments importants pour l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires. En l'absence de contrats aidés, la plupart des personnes concernées n'auraient tout simplement pas eu accès au marché du travail.

La baisse prévue dans le présent budget conduira donc à une fragilisation de certains services publics et de certaines actions associatives, et elle aura des conséquences sociales importantes.

Elle jette en outre l'opprobre sur les collectivités territoriales soupçonnées de tirer profit de l'effet d'aubaine provoqué par ce dispositif pour bénéficier de financements complémentaires. Or les recrutements réalisés l'ont souvent été à la demande de l'État et la grande majorité des collectivités territoriales ont mis en place une véritable insertion professionnelle des bénéficiaires. En plus de la réduction du nombre de contrats aidés, le taux de prise en charge sera revu à la baisse de 70 % à 50 %.

Ce budget porte un coup aux actions en faveur de l'amélioration des conditions de travail avec la baisse du montant de la subvention versée à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) et la poursuite de la réduction des effectifs de l'inspection du travail, alors même que la mise en œuvre des ordonnances « Travail » complexifie et favorise une hétérogénéité du droit.

Le budget qui est soumis à notre examen est révélateur de l'incohérence de la politique menée par le Gouvernement qui souhaite relancer l'apprentissage et « en même

temps » supprime l'aide financière en faveur des jeunes apprentis, alors même que les centres de formation d'apprentis ont du mal à recruter.

Le Gouvernement lance un grand plan d'investissement dans les compétences et, « en même temps », il diminue les crédits consacrés aux opérateurs. La subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi diminuera ainsi de 50 millions d'euros, en contradiction avec le montant inscrit dans la convention tripartite Pôle emploi/État/Unédic. Certes, l'Unédic augmentera sa contribution, mais dans le même temps les effectifs de l'opérateur devraient diminuer de 297 ETPT, 3 783 ETPT si l'on inclut les effectifs hors plafond. Pôle emploi risque d'être en difficulté pour accompagner les demandeurs d'emploi.

Que dire de la division par deux des crédits consacrés aux maisons de l'emploi ? En les privant des moyens leur permettant d'exercer leurs missions on crée les conditions de leur suppression...

Le Gouvernement ne réévalue pas sa contribution au financement des missions locales, alors que celles-ci devront accompagner près de 15 000 jeunes supplémentaires avec la généralisation de la Garantie jeunes.

Le Gouvernement estime que la baisse du coût du travail, qui se traduira par la transformation du CICE en diminution de cotisations patronales en 2019, doit favoriser les recrutements et, « en même temps », il supprime l'aide à l'embauche à destination des petites et moyennes entreprises.

Concernant le plan d'investissement dans les compétences, présenté par le Gouvernement comme l'alpha et l'oméga de sa politique de l'emploi, je constate que l'effort réel est bien inférieur au montant mis en avant dans la communication du Gouvernement, tant sur le nombre de personnes formées que sur les moyens dégagés. En effet, dans la mesure où les crédits consacrés à la Garantie jeunes et au plan « 500 000 formations » étaient déjà portés par la mission « Travail et emploi », l'effort consenti ne s'élèvera qu'à 750 millions d'euros en AE et 430 millions d'euros en CP. Des questions demeurent en suspens s'agissant du financement de ce plan et des moyens humains qui y seront consacrés. On peut aussi s'interroger sur le nombre de personnes touchées, qui sera certainement inférieur au plan 500 000 formations auquel il se substitue. On nous annonce deux millions de formation sur cinq ans, soit 400 000 personnes accompagnées chaque année.

Le budget 2018 de la mission « Travail et emploi » est un mauvais budget, car il accompagnera moins les personnes en difficulté. La dynamique baissière qu'il contient sera en outre aggravée par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, qui prévoit une diminution des crédits de 17 % entre 2018 et 2020.

Je vous propose de rejeter les crédits de la mission « Travail et emploi », car ils ne sont pas adaptés à la situation sociale et à la hausse du chômage des publics en difficulté qui se poursuit.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage le point de vue du rapporteur spécial Emmanuel Capus. Je ne suis pas un fanatique des contrats aidés, qui servent davantage à améliorer les statistiques du chômage qu'à la réinsertion sur le marché de l'emploi. Le taux de contrats aidés qui débouchent à la sortie sur une embauche reste faible et cela d'autant plus dans le secteur non-marchand que dans le secteur marchand. Sans politique

d'accompagnement, ce dispositif ne peut pas être efficace. Mieux vaut privilégier la formation des personnes durablement éloignées de l'emploi.

M. Philippe Dallier. – Je n'ai pas bien compris si l'on nous proposait d'adopter les crédits de cette mission ou pas. Je n'ai jamais été un grand « fan » des contrats aidés à tout prix. Pourtant, j'y ai eu recours comme maire, il y a quelques années, pour former des jeunes susceptibles de remplacer des personnes qui partaient à la retraite. En 2016, les emplois aidés ont été beaucoup utilisés pour améliorer les statistiques du chômage. Je regrette surtout la brutalité de la décision qui a été prise d'en réduire le nombre. Les préfets avaient écrit aux maires pour qu'ils incitent les associations à recruter des contrats aidés et d'un coup, tout s'arrête. La méthode est extrême. Pour autant, j'adopterai les crédits de la mission.

M. Michel Canevet. – En 2017 et 2018 les CP ont augmenté de manière significative. Cette hausse correspond-elle à des changements de périmètre ?

La brutalité de la baisse du nombre des contrats aidés m'a aussi frappé. Cependant, ces contrats doivent être un moyen d'insertion professionnelle et pas une activité occupationnelle. Nous sommes face à un paradoxe : on recense près de six millions d'inscrits à Pôle emploi et pourtant les employeurs peinent à trouver de la main d'œuvre. C'est le signe d'une inadaptation flagrante entre l'offre d'emploi et les besoins des employeurs. La mission de Pôle emploi est-elle pleinement assurée ? Les employeurs recourent à d'autres supports dans 70 % des cas. Il faudrait une remise à plat complète. Les crédits de cette mission doivent baisser si l'on veut réduire le déficit public.

M. Éric Jeansannetas. – S'agissant des missions locales, vous avez en commun de privilégier la vigilance et de nourrir une certaine satisfaction à l'idée que les crédits seront reconduits. L'État n'est pas le seul partenaire des missions locales. Dans un contexte de baisse des dotations, les subventions des communes, des départements et des régions aux missions locales stagnent voire diminuent. Dans la Creuse, le département a baissé ses subventions à la mission locale qui a dû accomplir un travail de mutualisation en regroupant ses trois permanences d'accueil, d'information et d'orientation.

Dans leur rapport, François Patriat et Jean-Claude Requier préconisent de pérenniser la dotation de base aux missions locales en la stabilisant. En effet, la Garantie jeunes a changé le financement d'une mission locale. La subvention versée est supérieure lorsque le jeune sort du dispositif en situation d'emploi ou de formation. Les missions locales qui sont souvent des associations et des groupements d'intérêt public et dont les recettes ne sont pas stabilisées doivent faire des provisions pour risques afin de garantir la situation de ces jeunes en situation délicate. Les missions locales sont le dernier rempart contre l'exclusion.

M. Marc Laménie. – Des crédits de 15,4 milliards d'euros en CP, c'est important. Or la santé et la sécurité au travail ne représentent qu'une partie infime de cette mission, alors que ces domaines devraient être prioritaires. Comment interpréter la faiblesse du montant qui leur est consacré ?

M. Alain Joyandet. – La période actuelle oblige les citoyens à se former et à s'adapter aux nouvelles missions qui leur sont proposées. Beaucoup d'employeurs cherchent à embaucher sans trouver de candidat aux postes qu'ils offrent. Nous sommes dans une période de mutation de l'emploi. Supprimer les emplois aidés ne contribuera pas à améliorer la situation de l'emploi.

Les évolutions rugueuses du marché du travail font qu'il est difficile de s'y insérer. Il est indispensable que le secteur public intervienne pour faciliter l'insertion professionnelle.

Je m'interroge : on supprime les emplois aidés par mesure d'économie ? Pourtant l'Assemblée nationale vient de voter le transfert du financement de l'assurance chômage des cotisations sociales vers la CSG augmentée de 1,7 point. Cela signifie-t-il que l'on devra augmenter la CSG l'an prochain pour payer les chômeurs supplémentaires ? C'est incohérent. On déplace des emplois aidés financés par l'État vers le chômage également financé par l'État. C'est n'importe quoi, tant du point de vue budgétaire que du point de vue humain : les emplois aidés jouent un rôle important dans les petites collectivités. On aurait pu attendre que le chômage baisse avant de réduire le nombre des emplois aidés.

M. Bernard Delcros. – Je suis en désaccord avec les orientations prises sur les contrats aidés. Le taux de sortie positive ne peut être le seul critère. D'ailleurs, si l'on supprime les contrats des quelque 60 % ou 70 % qui ne sont pas en emploi après leur contrat, ils deviendront des demandeurs d'emploi, ce qui a aussi un coût pour la collectivité. Bien sûr, les bénéficiaires préfèreraient un emploi durable – mais ils préfèrent aussi un contrat aidé à un statut de demandeur d'emploi. Quelle est la part des renouvellements dans le chiffre de 310 000 contrats aidés pour 2017 ?

Les crédits pour la formation augmentent, mais nous consacrons déjà 30 milliards d'euros par an à ce poste : ne pourrait-on plutôt optimiser la dépense existante ?

Les contrats aidés sont utiles pour leurs bénéficiaires, bien sûr, mais aussi pour les associations et les collectivités territoriales, surtout en milieu rural, où certains services ne pourraient sans doute pas être maintenus si ces contrats étaient supprimés.

M. Claude Raynal. – Je ne suis guère convaincu par la présentation d'Emmanuel Capus. Ce n'est pas parce que nous sommes en commission des finances que notre vision doit être déshumanisée. Or vos propos sont ceux d'un animal à sang froid. Comme Alain Joyandet, je souhaite rappeler que derrière ces chiffres, il y a de la pâte humaine. D'ailleurs, les résultats ne sont pas si mauvais, même si vous parlez d'inefficacité. Même dans l'entreprise, les taux de réembauche n'atteignent pas 100 % six mois après la fin d'un contrat. Et si leur effet est que des jeunes très éloignés de l'emploi acquièrent une expérience professionnelle et se remettent dans l'idée de travailler, les contrats aidés restent très positifs – même s'ils ne garantissent pas un emploi à vie. Je suis effondré par le lien entre chômage, maladie et dépression. Aussi me semble-t-il que ce coût budgétaire ne doit pas être immédiatement tranché.

De plus, la continuité de l'État, mentionnée par Philippe Dallier, n'est pas un gros mot ! Il est pour le moins étrange que des représentants de l'État incitent, interrompent... Cette mesure est prise dans un but exclusivement budgétaire, selon une argumentation contestable et qui mériterait une analyse plus qualitative. En même temps qu'on supprime brutalement ces aides, on se prive des recettes de l'ISF. Comment ne pas faire le parallèle ? Pourtant, il y avait moins urgence à diminuer l'ISF qu'à supprimer les crédits des emplois aidés.

Notre gestion publique a ses qualités et ses défauts, mais toutes les études ont montré que, grâce à ce type de dispositifs, qui constituent le fondement social de notre

République, la France est le pays qui a le mieux absorbé les conséquences de la crise. Gardons-nous donc de casser ces amortisseurs !

Mme Sylvie Vermeillet. – Les contrats aidés étaient intéressants pour les bénéficiaires comme pour leurs employeurs, et je dénonce la brutalité de leur suppression, quinze jours avant la rentrée scolaire. C'est comme si l'on pensait que la suppression des allocations chômage ferait disparaître les chômeurs... L'économie que cette suppression représente pour l'État est en fait prélevée sur les collectivités territoriales. La charge ainsi transférée a-t-elle été chiffrée ? Est-elle incluse dans les 13 milliards d'euros demandés aux collectivités territoriales ?

M. Jean-Marc Gabouty. – Maire, j'ai utilisé pendant deux décennies les contrats aidés, en essayant toujours de les faire déboucher sur une embauche. Mais le dispositif a dérapé, puisqu'on a atteint en 2015-2016 le chiffre de 400 000 contrats, sans doute en vue d'inverser la courbe du chômage. Alors que ces contrats ont vocation à aider des jeunes éloignés de l'emploi et se heurtant à des difficultés d'insertion, certaines collectivités territoriales et associations ont pris l'habitude de les utiliser pour procéder à des recrutements dans des conditions financières allégeant leurs charges de personnel. La mesure va donc dans la bonne direction, même si j'en regrette la brutalité – quoique celle-ci résulte du fait que le financement n'avait pas été assuré jusqu'à la fin de l'année. Les contrats aidés ne sont pas supprimés, puisque 200 000 contrats sont prévus pour 2018, ce qui est un niveau plus raisonnable, et correspond mieux aux besoins d'insertion, qui sont le critère prioritaire.

Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale. – Si c'est dans le secteur public que les contrats aidés ont le taux de sortie vers l'emploi le plus faible, c'est aussi que le profil des personnes retenues est différent : les personnes les moins éloignées de l'emploi sont embauchées par le secteur marchand.

Il s'agit tout de même d'une manière de proposer une activité ayant une utilité sociale. Ainsi, à Pôle Emploi, le travail d'accueil effectué par ces personnes est très apprécié.

Pour répondre à Michel Canevet, l'ensemble des allocations de solidarité ont été rebudgétisées du fait de la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité destinée à compenser la hausse de la CSG pour les fonctionnaires. À périmètre constant, la baisse des crédits est très importante.

Pôle Emploi a dédié 4 000 conseillers au travail avec les entreprises pour mieux analyser le marché de l'emploi local. Ce travail porte ses fruits, et nombre d'entreprises se déclarent satisfaites de cette amélioration. Pour autant, Pôle Emploi n'a pas les moyens de mettre en œuvre un accompagnement fort des personnes éloignées de l'emploi : seules 40 % d'entre elles en bénéficient. D'après l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales, 50 % des personnes en accompagnement renforcé n'ont pas de rendez-vous trois mois après leur inscription. Et la dématérialisation totale de la procédure allonge sans doute le délai d'inscription des personnes très éloignées de l'emploi.

Les crédits des missions locales sont maintenus, mais 15 000 jeunes supplémentaires bénéficieront de la Garantie jeunes et le financement intégral n'est pas toujours acquis : il faut accomplir nombre de démarches, et l'insertion totale du jeune est requise. Un mouvement de mutualisation est en marche, mais nous devons rester vigilants.

La santé et la sécurité au travail représentent une petite part du budget de cette mission, qui comporte notamment les crédits de l'inspection du travail. L'accession des contrôleurs au statut d'inspecteurs du travail a demandé des efforts de formation et des moyens supplémentaires, puisque c'est un passage – bienvenu – de la catégorie B à la catégorie A. mais ce mouvement s'est accompagné d'une diminution du nombre d'agents sur le terrain. Il faudra donc rester vigilant.

Quant à la question de savoir si les contrats aidés supprimés comptent dans les 13 milliards d'euros demandés aux collectivités territoriales, nous n'y avons pas la réponse !

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – J'avais conscience, en demandant ce rapport, que la mission serait délicate et l'équilibre, difficile à trouver. J'avais peut-être sous-estimé la tâche ! Il est vrai que certains ont changé d'avis en fonction des récentes élections...

Le rapporteur général partage mon souci de maîtrise des dépenses publiques, et je l'en remercie. Philippe Dallier n'est pas un « fan » des contrats aidés et constate qu'ils ont beaucoup servi à un traitement statistique du chômage. Il s'inquiète de la rapidité de suppression de certains contrats. Soyons clairs : la situation était invraisemblable, puisque le Parlement avait autorisé 295 000 emplois aidés pour 2016 et que le Gouvernement en a validé 458 697. Scandaleux !

M. Claude Raynal. – Le terme est excessif...

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – Même chose en 2017 : en août, 70 % de l'enveloppe de contrats était déjà consommée. Le choix était simple : laisser filer sans se soucier du vote du Parlement, ou reprendre le contrôle et limiter le nombre de contrats à 310 000 à 320 000. Certes, il aurait pu y avoir davantage de concertation.

Michel Canevet, ma collègue, Sophie Taillé-Polian vous a déjà répondu, en 2017, certaines exonérations de charges ont été rebudgétisées et en 2018, la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité est compensée par le budget de l'État.

Alain Joyandet nous dit que ce n'est pas le moment de supprimer les contrats aidés. Je veux bien être humble, puisque je n'étais pas là il y a deux ans. Mais pourquoi, alors, son groupe a-t-il demandé la suppression pure et simple des contrats aidés dans le secteur non-marchand ? La situation économique, ce me semble, n'a guère changé depuis. Et cette année, il ne faudrait plus les supprimer ? D'ailleurs, il n'est pas proposé de les supprimer, car dans le secteur non-marchand ils ont une utilité, et pour les territoires et pour les bénéficiaires. C'est pourquoi je ne vous propose pas de supprimer les 200 000 contrats prévus l'an prochain.

Marc Laménie, le budget de la santé et de la sécurité au travail est quasi-stable, il augmente de 0,13 % en AE mais baisse de 2,15 % en CP.

Claude Raynal, la chaleur de mon propos montre assez, je crois, que je ne suis pas un animal à sang froid. Sans doute l'Anjou et sa douceur chantée par du Bellay sont-ils trop éloignés de la Haute-Garonne ? Je suis un Gaulliste libéral et, comme Jean Bodin, je considère qu'il n'est de richesse que d'hommes. Aussi n'ai-je pas de leçons d'humanisme à recevoir de votre banc.

La question de Sylvie Vermeillet est sans doute la plus pertinente : l'an dernier, vous proposiez de supprimer les contrats aidés dans le secteur non-marchand...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pour des raisons liées exclusivement au taux d'insertion à la sortie.

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – La question est de savoir s'il faut les maintenir plutôt dans le secteur marchand ou non-marchand. Les points de vue divergent. Alain Joyandet estime que, dans le secteur non-marchand, ils sont indispensables, et le Gouvernement propose d'en maintenir 200 000. Cela me paraît la bonne décision.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Travail et Emploi » ainsi que ceux du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

- Présidence de M. Bernard Delcros, vice-président -

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Culture » - Examen du rapport spécial

M. Vincent Éblé, rapporteur spécial. – La mission « Culture » est dotée dans le projet de loi de finances pour 2018 d'un montant de crédits de 2 942,1 millions d'euros en CP. Elle regroupe les crédits de la politique culturelle consacrée aux patrimoines, à la création artistique, à l'enseignement supérieur culture et à l'accès à la culture. Elle comprend également les fonctions de soutien du ministère de la culture.

Les crédits de cette mission ne représentent cependant pas l'ensemble des crédits des politiques publiques consacrées à la culture. Il convient d'y ajouter les crédits de la recherche culturelle, ceux consacrés au livre et aux industries culturelles et enfin la part des concours financiers aux collectivités locales destinée aux bibliothèques.

L'ensemble de ces crédits consacrés à la culture progresse en 2018 d'un peu plus de 17 millions d'euros. Le soutien à la culture a donc été préservé, malgré le contexte budgétaire contraint, et les crédits de la culture représentent un peu moins de 1 % du budget de l'État en 2018.

La prévision triennale présentée dans le projet de loi de programmation des finances publiques inscrit également la mission en progression sur la période, avec une augmentation de 50 millions d'euros sur trois ans.

Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) gèrent plus d'un tiers des crédits, hors dépenses de personnel. Le Gouvernement souhaite d'ailleurs renforcer la dimension territoriale de la politique de la culture en renforçant la déconcentration de la gestion des crédits.

Les conséquences de la fusion des DRAC sur la consommation des crédits déconcentrés avaient été soulignées l'année dernière. Les directions régionales fusionnées avaient en effet davantage de difficultés à consommer leur enveloppe. En 2018, le constat est moins net puisque certaines DRAC fusionnées présentent un taux de consommation parmi les plus élevés.

Par ailleurs, ces directions régionales connaissent actuellement une réorganisation administrative avec la constitution de pôles qui correspondent aux grands domaines

d'intervention du ministère : l'architecture et le patrimoine, la création, l'action culturelle et territoriale.

Une part importante des crédits est également confiée aux nombreux opérateurs de la mission. Au final, les services centraux du ministère ne gèrent qu'un cinquième des crédits de la mission.

Vingt-deux dépenses fiscales, pour un montant total évalué à 315 millions d'euros en 2018, sont rattachées à la mission. Une taxe affectée complète les crédits de la mission. Son produit, d'environ 33 millions d'euros, finance le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV).

Le ministère de la culture conduit depuis l'année dernière une politique de ratrappage indemnitaire destinée à renforcer l'attractivité de son administration par rapport aux autres secteurs ministériels. Des différences substantielles existent encore entre le régime indemnitaire du ministère de la culture et celui des autres ministères. Le ratrappage représente un coût, non négligeable, de 7 millions d'euros en 2018.

Nous nous réjouissons, d'abord, que la priorité soit donnée à l'éducation artistique et culturelle.

Les crédits qui y étaient consacrés étaient auparavant répartis dans les différents programmes du ministère. Au total, 15,4 millions d'euros sont re-ventilés vers le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Mais l'éducation artistique et culturelle bénéficie également de 35 millions d'euros de mesures nouvelles en CP. Cette priorité s'accompagne d'objectifs ambitieux en matière d'accès des jeunes publics à la culture et de réalisation d'un parcours complet d'éducation artistique et culturelle dans ses trois composantes : la pratique artistique, la fréquentation des œuvres et la rencontre avec les artistes et l'acquisition de connaissances dans le domaine des arts et de la culture.

Le développement des pratiques artistiques et culturelles implique une collaboration renforcée entre le ministère de la culture et le ministère de l'éducation nationale. Les crédits de la mission contribueront par exemple à l'amplification du plan du ministère de l'éducation nationale en faveur des chorales. Les crédits supplémentaires dédiés à l'éducation artistique et culturelle en 2018 permettront également d'approfondir des dispositifs existants tels que les contrats territoire-lecture.

Le financement de cette politique s'articule autour de cinq postes de dépenses. Outre le développement des pratiques artistiques que nous venons d'évoquer, il s'agit de : développer le goût de la lecture ; décrypter le monde ; former les acteurs de l'éducation artistique et culturelle ; renforcer les partenariats.

Les établissements publics opérateurs de la mission contribuent eux aussi à des actions d'éducation artistique et culturelle, pour un montant total de 30 millions d'euros.

Deuxième point positif : l'effort budgétaire est maintenu, voire renforcé, pour les autres pans de la politique culturelle.

C'est d'abord le cas pour le soutien à l'entretien et à la restauration des monuments historiques. Un effort particulier est fait à destination des collectivités locales à faibles ressources financières. Une grande partie des 43 000 monuments historiques est localisée sur le territoire des communes de moins de 2 000 habitants, dont les ressources

financières sont peu élevées. Par ailleurs, on constate que les départements se désengagent progressivement du financement des opérations de restauration. Un fonds de 15 millions d'euros, réparti et géré par les DRAC, permettra une participation financière de l'État là où les régions décideront de financer des projets. Nous parlons dans le rapport d'une baisse des dotations dans les départements, mais c'est plutôt l'accroissement des charges imparfaitement compensé qui est en cause.

C'est là un exemple du renforcement de la dimension territoriale de la politique du ministère de la culture.

Notons que cette action se conjuguera à la mission confiée par le président de la République à Stéphane Bern qui consiste à identifier le patrimoine immobilier en péril et chercher des solutions innovantes pour assurer le financement des travaux indispensables. Cette mission n'implique pas de coût budgétaire dédié mais les services du ministère de la culture chargés des monuments historiques seront mobilisés. Des priorités seront dégagées parmi les projets recensés.

Une plateforme électronique a été mise en ligne sur le site du ministère de la culture pour que les monuments concernés soient déclarés. L'analyse et la cartographie du patrimoine en péril seront réalisées avec le concours des services du ministère.

M. Julien Bargeton, rapporteur spécial. – Les crédits destinés au soutien à la création artistique sont également maintenus à un niveau permettant notamment de poursuivre et d'accentuer la labellisation des structures.

Dans ce domaine comme en matière de patrimoines, la mission continuera de porter en 2018 des projets culturels ambitieux. C'est le cas de la Cité du Théâtre aux ateliers Berthier, qui a retenu notre attention cette année.

L'intérêt culturel de ce projet est incontestable. Il consiste à réunir sur le site des anciens ateliers Berthier, dans le 17^e arrondissement de Paris, trois institutions culturelles : la Comédie française, l'Odéon-Théâtre de l'Europe et le Conservatoire national supérieur d'art dramatique.

Le déménagement de l'Opéra national de Paris du site de Berthier vers Bastille s'effectuera en parallèle, conformément au projet initial.

Ce projet va apporter une réponse aux besoins exprimés par chacun des trois établissements, en l'inscrivant dans le cadre du Grand Paris et de la promotion des tournées, puisque ces équipements supplémentaires offriront de nouvelles possibilités pour renforcer les capacités de tournée.

Les locaux du Conservatoire d'art dramatique étaient devenus trop exigus et présentaient des insuffisances en matière de sécurité. Le conservatoire sera installé entièrement sur le site de Berthier. Il conservera uniquement la salle de représentation du site historique du Conservatoire, dans le 9^e arrondissement de Paris.

Le montant global du projet est actuellement évalué à 145 millions d'euros HT, toutes dépenses comprises – y compris les études.

Le financement de l'État est évalué à 125 millions d'euros, les 20 millions d'euros restants devant être apportés d'une part par la vente d'une partie des locaux actuels du conservatoire, d'autre part, pour les 10 millions d'euros restants, par le mécénat.

En 2018, 27 millions d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP sont prévus. L'objectif pour les établissements est de pouvoir absorber le coût de fonctionnement de ces nouveaux locaux par les recettes supplémentaires et les économies de gestion.

Une attention particulière devra être apportée au respect des échéances et des montants. Ce projet réunit plusieurs acteurs dont les besoins pourraient diverger à certains stades du projet, même si on doit souligner l'évidente synergie qui existe entre les équipes dirigeantes des établissements participants.

La mise en œuvre du « Pass culture » est à suivre avec attention. Seuls 5 millions d'euros en CP sont inscrits au budget. Ils financeront les études et la conception d'un outil informatique innovant. La ministre est allée voir comment le Pass fonctionne en Italie, où le bilan est plus nuancé que ce qui a pu être écrit. La réflexion va également s'inspirer de ce que font déjà certaines collectivités.

Le coût pour l'État est de 140 millions d'euros par an, ce qui ne représente qu'un tiers du coût total. Il faudra obtenir la participation des distributeurs physiques et des grands acteurs d'Internet.

Deuxième point de vigilance : le fonds d'urgence pour le spectacle vivant. Créé à la suite des attentats récents, la loi prévoit qu'il dure jusqu'à fin 2018 mais il risque de manquer de crédits dès la fin de cette année.

La fréquentation des musées nationaux s'est améliorée après la diminution importante de l'année 2016, mais le niveau n'est pas encore équivalent à celui d'avant les attentats de 2015. Au Louvre, par exemple, la fréquentation est encore 12 % en dessous de son niveau de 2014.

Troisième point de vigilance : les chantiers immobiliers d'envergure du ministère et de ses opérateurs. Ces projets concernent l'ensemble des programmes de la mission : le Grand Palais, la Cité du théâtre, la relocalisation du Centre national des arts plastiques à Pantin, les nombreux schémas directeurs tels que celui de l'établissement public de Versailles. Pour chacun de ces chantiers, il faudra suivre avec attention le respect des coûts et des délais.

Enfin, le fonds pour l'emploi pérenne dans le spectacle n'a pas connu le succès attendu. Le dispositif juridique n'est pas encore finalisé, puisqu'il manque encore quatre des neuf décrets nécessaires à la mise en œuvre du fonds. Ce fonds est destiné à soutenir activement l'emploi pérenne dans le spectacle vivant et enregistré, dans le secteur public ou privé. Les aides financées par ce fonds doivent jouer directement sur la création d'emplois en soutenant financièrement les entreprises et en consolidant l'emploi des salariés.

La consommation a été bien inférieure aux prévisions : 55 millions d'euros étaient inscrits dans la loi de finances pour 2017. Ce montant a fait l'objet d'une prévision à la baisse à 29 millions d'euros et seulement 17 millions d'euros avaient été consommés à la fin du mois de septembre. Le montant de crédits inscrits pour l'année 2018 est donc de 25 millions d'euros.

En somme, l'effort budgétaire pour la culture est maintenu. Une priorité claire est donnée à l'accès à la culture pour tous et en particulier pour les jeunes et sur tous les territoires. Cette politique ne se fait pas au détriment des patrimoines et de la création puisque le soutien à ces deux secteurs se poursuit en 2018. On peut donc se satisfaire du budget de la mission « Culture » proposé par le projet de loi de finances, tout en restant attentif à la mise en œuvre des politiques et des projets proposés. Compte tenu de ces observations, nous vous invitons à adopter ces crédits.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce budget comporte des points très positifs, en particulier l'accès de tous les publics à la culture et l'engagement envers le patrimoine, dont les crédits remontent après des années difficiles.

De même, la création du fonds incitatif territorial est satisfaisante. Toutefois, nous devons être vigilants s'agissant des engagements des collectivités. Les départements intervenaient beaucoup en complément de l'État, mais ils le peuvent de moins en moins. Il n'est pas certain que ce fonds suffise à compenser cette diminution.

En outre, certaines directions régionales des affaires culturelles, ou DRAC, peinent à consommer leurs crédits. Les procédures sont lourdes et complexes et les DRAC ont sans doute été désorganisées par la création des grandes régions. Nous votons donc des crédits budgétaires qui ne sont pas tous utilisés, alors que notre patrimoine se dégrade.

Il faudra innover en matière de procédures et observer ce que font les autres pays, comme la Grande-Bretagne, où le *National Trust* bénéficie de l'adhésion populaire au patrimoine, en plus des ressources extrabudgétaires qui lui sont consacrées. La France est, avec l'Italie, le pays du monde qui a le patrimoine le plus important et les visiteurs viennent pour en profiter. Cela mérite que nous nous y intéressions au-delà des aspects purement budgétaires.

Nous devons donc rester vigilants sur les crédits consommés, le rapport de notre ancien collègue Yann Gaillard avait en son temps constaté de grandes disparités entre les DRAC à ce sujet. Certaines d'entre elles étaient contentes de rendre de l'argent chaque année à Bercy. Ce n'est pas le but.

M. Michel Canevet. – Je me réjouis que l'essentiel des crédits soit préservé, et que le soutien à la création et à la production augmente un peu. Pour cela, il faut parvenir à maîtriser le soutien apporté aux différents opérateurs, grâce aux contrats d'objectifs et de performance. Il importe également que les conditions de fonctionnement des différents opérateurs soient harmonisées, notamment en matière de rémunérations.

Ces deux points entrent-ils dans les objectifs de ces contrats ?

M. Thierry Carcenac. – La hausse des crédits est une bonne chose. S'agissant du regroupement des sites du ministère de la culture, vous indiquez que trois des sept sites seraient conservés. Le coût de l'opération relèverait du compte d'affectation spéciale, avec un engagement de près de 33 millions d'euros, financé par la cession d'anciens bâtiments et se déroulerait entre 2019 et 2021. Pouvez-vous nous en dire plus ?

M. Julien Bargeton, rapporteur spécial. – Les DRAC consomment en effet leurs crédits selon des rythmes différents. Elles ont récupéré des conséquences de la réorganisation, mais des écarts subsistent. Ainsi, au 30 septembre, le taux de consommation

de la région Auvergne-Rhône-Alpes atteignait 81 % des crédits, contre 61 % pour Bourgogne-Franche-Comté. Cela n'est plus lié à la réforme ; il apparaît, au contraire, que certaines DRAC fusionnées consomment autant que d'autres qui ne l'ont pas été.

Les contrats d'objectifs et de performance figurent en annexe du rapport. On constate un retard dans les signatures de ces contrats avec certains opérateurs, nous avons demandé au ministère d'accélérer le processus.

Je ne peux pas vous répondre au sujet de la rémunération, mais l'amélioration de la gestion des opérateurs fait partie des objectifs de ces contrats, ainsi que leur capacité à répondre aux attentes du ministère, par exemple en matière d'accueil des publics et d'éducation artistique.

S'agissant des opérations immobilières, le ministère va en effet passer de sept à trois sites. Cette opération doit s'autofinancer grâce à la cession des immeubles de la rue des Pyramides et de la rue Richelieu. Les travaux commenceront en 2019 rue des Bons-Enfants et s'achèveront en 2021 sur le site des Archives nationales. Les cessions doivent financer l'agrandissement et la rénovation des autres sites concernés.

M. Vincent Éblé, rapporteur spécial. – En plus de ces opérations immobilières, figure également dans le bleu budgétaire la réalisation concomitante d'un schéma directeur triennal des systèmes d'information, qui doit être conclue en 2018, autour de quatre axes stratégiques : le pilotage et l'évaluation des politiques publiques culturelles, le processus de subventions outillées, une meilleure intégration du système dans l'ensemble du champ du ministère et le ministère à l'heure du numérique et de la dématérialisation. L'immobilier et l'organisation numérique sont étroitement imbriqués.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Culture ».

La réunion est close à 17 heures.

- Présidence de M. Vincent Éblé, président de la commission des finances, et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 17 h 35.

Audition de M. Pierre Moscovici, commissaire européen chargé des affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 19 h 05.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 19 h 10.

**Projet de loi de finances rectificative pour 2017 - Audition de
M. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et
des finances**

M. Vincent Éblé, président. – Mes chers collègues, nous entendons ce soir Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances sur le projet de loi de finances rectificative tirant les conséquences de la censure par le Conseil constitutionnel de la contribution de 3 % sur les dividendes.

M. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État. – Je suis conscient du délai imposé au Parlement pour examiner ce projet de loi de finances rectificative pour 2017. Vous disposez en effet de très peu de temps pour prendre connaissance de ce texte, dont l'urgence est due à la récente décision du Conseil constitutionnel. Toutefois, je tiens à vous assurer que le caractère exceptionnel de ce calendrier ne remet pas en cause la volonté du Gouvernement de dialoguer avec le Parlement.

Ce projet de loi de finances rectificative est essentiel pour permettre une bonne gestion budgétaire pour l'année 2017.

Le 17 mai 2017, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que la contribution de 3 % sur les montants distribués était incompatible avec le régime fiscal commun appliqué aux sociétés mères et filiales. Dans sa décision du 6 octobre dernier, le Conseil constitutionnel a censuré ce même dispositif et a demandé à l'État de restituer aux entreprises, de manière rétroactive, la totalité des sommes perçues.

L'article 13 du projet de loi de finances pour 2018 supprime la taxe de 3 % sur les dividendes en tirant les conséquences du contentieux européen. Nous avions en outre provisionné – sur la période 2018 à 2021 – les sommes nécessaires au remboursement. La censure intégrale du dispositif par le Conseil constitutionnel conduit à une augmentation du montant total des remboursements dus par l'État, ainsi qu'à une simplification du traitement des dossiers par rapport au schéma imaginé. Les décaissements se feront finalement sur deux ans, à hauteur de 5 milliards d'euros en 2017 et 5 milliards d'euros en 2018. Au total ce sont donc 10 milliards d'euros, et non les 5,7 milliards d'euros que nous avions initialement imaginés, que nous devons rembourser, dont 1 milliard d'euros au titre des intérêts moratoires.

Cette somme est susceptible de remettre en jeu notre équilibre des comptes publics et nos engagements européens. En effet, si aucune mesure n'est prise, la charge imprévue pourrait conduire à une remise en cause de la sortie de la France de la procédure pour déficit public excessif. À titre de rappel, il n'y a plus que deux pays concernés par celle-ci. Nous avons pris l'engagement d'une sortie de cette procédure dès l'année prochaine, avec un déficit projeté de 2,9 % en 2017, et 2,6 % en 2018. À défaut de mesure exceptionnelle, cette trajectoire serait remise en cause.

Au vu des efforts demandés aux concitoyens depuis la nomination du Gouvernement, nous présentons ce projet de loi de finances rectificative distinct, avec un

dispositif qui n'a vocation à s'appliquer qu'une seule fois. Il n'est ainsi pas question de rééditer ce type de dispositif par la suite.

Il repose sur deux surtaxes dont le taux est conditionné au chiffre d'affaires des entreprises. Une contribution exceptionnelle est instaurée pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 1 milliard d'euros. Elle représentera environ 15 % du montant de l'impôt sur les sociétés, ce qui mettra leur taux d'impôt sur les sociétés à 38,33 %. Par un amendement voté hier à l'Assemblée nationale, un lissage a été mis en place pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 1 milliard d'euros et 1,1 milliard d'euros, afin de minimiser les effets de seuil.

Une contribution additionnelle est également mise en place pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 3 milliards, qui représentera 15 % de leur impôt sur les sociétés. Elle s'ajoutera à la contribution exceptionnelle précédemment évoquée. Au total, leur taux d'impôt sur les sociétés sera de 43,3 %. Un lissage est également prévu pour les entreprises qui ont un chiffre d'affaires compris entre 3 milliards d'euros et 3,1 milliards d'euros.

Par ces deux contributions, nous évaluons les rentrées fiscales à 4,8 milliards d'euros en 2017, qui seront payées avant le 20 décembre de cette année, et à 600 millions d'euros supplémentaires en 2018. Grâce à ces contributions, le déficit – à 2,9 % – restera inchangé. Le Haut Conseil des finances publiques a d'ailleurs jugé cette hypothèse crédible, indiquant que « *les informations communiquées à sa demande au Haut Conseil sur les modalités pratiques retenues pour le règlement des sommes dues - et en particulier le choix de traiter prioritairement d'ici fin décembre les dossiers correspondant aux montants les plus importants - rendent plausible l'hypothèse d'un montant total voisin de 5 milliards d'euros sur l'année 2017* ».

Il restera à la charge de l'État 4,6 milliards d'euros, imputés sur le budget 2018. Ce surcoût ne devrait toutefois pas dégrader le déficit au-delà de la limite des 3 %. En effet, dans la version actualisée, cette dépense supplémentaire devrait faire passer le déficit de 2,6 % à 2,8 % du PIB. Ce n'est pas une décision politique agréable à porter, d'autant plus que de nombreux efforts budgétaires ont été consentis. Toutefois, cela n'est nullement une remise en cause de notre trajectoire budgétaire, ni de notre volonté de baisser l'impôt sur les sociétés de 33 % à 25 % d'ici la fin du quinquennat, avec un taux à 28 % dès 2020. Il n'est ainsi pas question d'augmenter durablement la pression fiscale sur nos entreprises.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je souhaiterais avoir une explication sur le scénario macroéconomique retenu pour ce projet de loi de finances rectificative. En effet, l'exposé des motifs mentionne que « *le scénario macroéconomique attaché au projet de loi de finances rectificative pour 2017 est identique à celui du projet de loi de finances pour 2018, qui retient une croissance du PIB de 1,7 % pour l'année 2017* ». L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) prévoit pour 2018 une croissance à 1,8 %, ce qui pourrait conduire à des recettes supérieures et une amélioration du solde public. Dès lors, pourquoi ne pas avoir intégré cette nouvelle évaluation de la croissance dans les calculs pour ce projet de loi de finances rectificative ? Cela permettrait en effet de limiter le prélèvement fait sur les entreprises.

Par ailleurs, la semaine prochaine, nous allons examiner le deuxième projet de loi de finances rectificative – le collectif budgétaire de fin d'année. Ce dernier confirmera-il

l'hypothèse retenu par le Gouvernement de 1,7 % de croissance ? Ou bien, cette dernière serait-elle différente à celle utilisée pour ce premier projet de loi de finances rectificative ?

Enfin, je souhaite souligner que les entreprises qui vont être mises à contribution dans le cadre de la contribution exceptionnelle ne sont pas forcément celles qui vont bénéficier d'un remboursement de la contribution de 3 % sur les dividendes. C'est notamment le cas des banques mutualistes et des groupes fiscalement intégrés. Pour eux, il s'agit d'une augmentation brute de leur fiscalité, alors même qu'ils ont peut-être déjà investi leurs bénéfices. Avez-vous des informations sur les gagnants et les perdants de cette contribution exceptionnelle ?

M. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État. – Le Gouvernement a fait le choix de maintenir son hypothèse de croissance à 1,7 %. Bien évidemment, nous nous réjouissons qu'un institut renommé annonce une croissance supérieure. Toutefois, d'autres estiment que la croissance sera plus faible. Ainsi, le Fonds monétaire international (FMI) l'estime à 1,6 %, l'Organisation de coopération et de développement économiques à 1,7 % et l'Insee à 1,8 %. Nous avons choisi de retenir l'hypothèse médiane, qui nous paraît être la plus responsable. J'espère que nous aurons une bonne surprise l'année prochaine, avec une croissance qui sera au rendez-vous. Mais la prudence prévaut actuellement.

Une révision du montant prévisionnel des recettes, en lien uniquement avec une modification des hypothèses de croissance, nous a apparu peu opportune. En effet, à ce stade de l'année, ce n'est pas tant le cadrage macroéconomique qui va déterminer le niveau des recettes que l'on va inscrire au projet de loi de finances rectificative, mais plutôt la dynamique des encaissements constatés au vu des dernières remontées comptables.

La question des gagnants et des perdants est inextricable. Tout d'abord, toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 milliard d'euros sont gagnantes. Certes, la contribution exceptionnelle vise à faire face à la censure de l'imposition à 3 % sur les dividendes. Toutefois, il n'y a aucun lien juridique entre l'assujettissement à cette contribution exceptionnelle et la perception d'un remboursement du fait de la censure du dispositif précédent. Un tel lien serait contraire à la Constitution et risquerait une nouvelle annulation.

Sur la base de l'impôt sur les sociétés payé en 2016, nous estimons que 319 entreprises sont redevables à cette contribution exceptionnelle – 223 d'entre elles payeront un montant supérieur aux restitutions demandées, 95 d'entre elles payeront un montant inférieur au remboursement accordé, soit un ratio de deux tiers un tiers.

Je sais que les banques mutualistes ont alerté de nombreux parlementaires sur leur assujettissement à ces contributions, alors même qu'elles n'étaient pas assujetties à la taxe de 3 % sur les dividendes. Toutefois, si elles sont concernées par ce dispositif, cela signifie que leur chiffre d'affaires est supérieur à 1 milliard d'euros. Par ailleurs, ne pas les considérer de la même manière que d'autres entreprises constituées par des entités fiscales intégrées fait courir le risque d'une nouvelle censure pour rupture d'égalité devant les charges publiques. Leurs résultats fiscaux sont ainsi déterminés de la même manière que les autres groupes fiscaux intégrés soumis à cette contribution exceptionnelle.

M. Claude Raynal. – Les banques mutualistes font partie de ces entités qui vont être des contributeurs bruts, c'est-à-dire qui vont devoir payer ces contributions

exceptionnelles, sans recevoir un quelconque remboursement de la part de l'État. Combien de sociétés contributrices ne recevront aucun remboursement au titre de la taxe à 3 % ?

Par ailleurs, j'ai mal vécu l'explication du ministre de l'économie et des finances expliquant que cette censure était un scandale d'État. Ce sont des termes très violents. À ce titre, je tiens à vous remercier pour votre exposé sobre. J'ai ainsi l'impression, qu'en fonction des publics, la terminologie employée par le Gouvernement n'est pas la même.

Il ne faut pas oublier les circonstances dans laquelle a été créée cette taxe des 3 % sur les dividendes. Elle succède à un contentieux ancien, portant sur les OPCVM. L'ancien Gouvernement avait dû – tout comme vous – trouver une solution en urgence à la suite d'une décision de la Cour de justice de l'Union européenne. C'est l'administration qui doit à chaque fois trouver des solutions en urgence, en pesant le pour et le contre et estimant les risques.

Pour moi, il ne s'agit pas d'un scandale d'État, mais d'une solution technique, mais fragile, proposée en urgence par une administration de qualité. Il est en effet toujours difficile d'anticiper les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne ou du Conseil constitutionnel.

On pourrait très bien imaginer que dans quelque temps, le système que vous proposez soit également remis en cause. Vous avez parlé de rupture d'égalité devant les charges publiques. Or, votre projet cible très peu d'entreprises. Un nouveau contentieux porté par les entreprises concernées devant le Conseil constitutionnel n'est pas à exclure.

Nous devons trouver collectivement une solution. Je me permettrai d'en proposer une. On pourrait, par exemple, reporter d'un an la suppression de l'impôt sur la fortune (ISF) et la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU). On trouverait ainsi les 5 milliards d'euros manquants, tout enlevant ce poids financier pesant sur les entreprises et l'inquiétude qui peut exister chez nos concitoyens concernant la réforme de l'ISF et du PFU. Par ailleurs, cette solution ne risque pas d'être censurée par le Conseil constitutionnel.

M. Julien Bargeron. – À l'Assemblée nationale, Bruno Le Maire a annoncé vouloir réfléchir à un taux d'intérêt moratoire plus faible. En effet, un taux de 4,8 % est très élevé. Quels seraient les critères et conditions pour pouvoir abaisser ce taux ?

Plus largement, comment peut-on éviter collectivement à l'avenir de reproduire ces erreurs ? Je suis un nouveau parlementaire. Peut-on renforcer les moyens d'évaluation *ex post* et *ex ante* de la loi, ainsi que la façon de suivre les contentieux fiscaux ? Faut-il mettre en place une mission de suivi des contentieux fiscaux européens et surtout ceux faisant l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité ? Les inscrire sur une liste ? Faut-il prévoir une étude d'impact systématique sur les amendements parlementaires et gouvernementaux ?

M. Emmanuel Capus. – Une réponse a déjà été apportée à ma question portant sur les gagnants et perdants de cette contribution exceptionnelle. Cette censure ne témoigne peut-être pas d'un scandale d'État, mais à tout le moins d'un dysfonctionnement. Être condamné par plusieurs juridictions ne traduit pas une bonne façon de légiférer. Aussi, en dehors du rapport confié à l'inspection générale des finances sur ce sujet, y a-t-il une réflexion en cours avec vos services sur la façon de mieux légiférer en matière fiscale – sachant que pour moi, dans ce domaine, mieux légiférer signifie moins légiférer ?

M. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État. – Les banques mutualistes ne sont pas les seuls groupes d'entreprises à être des contributeurs bruts. Au total, entre 70 sociétés et 80 sociétés le sont. Je souhaite réaffirmer que cette surtaxe n'est pas une compensation du remboursement que certaines entreprises peuvent percevoir. Sinon on pourrait avoir l'impression que le Gouvernement cherche à contourner une décision de justice.

Le rapport de l'inspection générale des finances, commandé par le ministre de l'économie et des finances, doit permettre de faire la lumière sur le processus ayant amené à cette censure. Mais il doit aussi nous éclairer sur la manière dont on peut préparer plus efficacement les textes financiers. Nous devons travailler ensemble – administration, Parlement, Conseil constitutionnel – afin d'éviter à devoir refaire en urgence, ce que nous devons faire aujourd'hui. Enfin, si ce n'est pas un scandale d'État, c'est à tout le moins une faute extrêmement lourde de gestion, qui coûte 10 milliards d'euros. L'établissement des responsabilités est la moindre des choses que nous devons faire.

Le report d'une année de la réforme de l'ISF ne permettrait pas de répondre à notre volonté de passer en dessous des 3 % de déficit pour la fin décembre 2017. Je tiens également à rappeler que la fiscalité ne doit pas servir une clientèle, mais être au service d'un modèle économique, de l'intérêt général, afin d'accroître le potentiel de croissance.

Nous connaissons tous des patrons de petites et moyennes entreprises (PME) qui cherchent des financements de 3 millions à 6 millions d'euros, pour se développer mais ne les trouvent pas. Aujourd'hui, soit vous cherchez un financement plus petit et vous pouvez le trouver, soit vous cherchez un financement beaucoup plus important sur les marchés financiers. Mais pour cette tranche médiane d'investissement, nous avons la conviction que le capital productif est trop taxé. Le Gouvernement souhaite permettre aux entreprises et aux PME d'investir, de leur donner des leviers de croissance.

Certes, quelques fonds de grandes entreprises, ainsi que la Banque européenne d'investissement (BEI) commencent à s'intéresser à nos PME, mais cela n'est pas suffisant. Notre but est de permettre l'émergence de PME solides, de leur donner des leviers de croissance et de financement. Or, il faudra un certain délai pour que les mesures structurelles que nous mettons en place aujourd'hui aient un impact sur les territoires. C'est la raison pour laquelle il faut dès à présent les faire. Nous souhaitons par ailleurs évaluer l'impact des mesures prises dans deux ans.

Le niveau des intérêts moratoires fera l'objet d'un débat dans le cadre du collectif budgétaire de fin d'année. En effet, le taux de 4,8 % est fixé par la loi. Une modification législative est nécessaire pour le changer. Le ministre est ouvert aux différentes propositions sur ce point.

Sans doute avons-nous été insuffisamment vigilants dans l'élaboration du dispositif sanctionné. C'est la raison pour laquelle le double dispositif proposé a fait l'objet d'une sécurisation maximum. Lors du passage en Conseil d'État, une attention particulièrement importante a été apportée au regard du droit de l'Union européenne. C'est certainement sur ce point qu'il y a eu une défaillance en 2012.

Nous avons également supprimé le plafond initialement prévu, sur l'avis du Conseil d'État. Nous avons ensuite refusé toute exception, afin d'éviter une remise en cause du dispositif pour rupture d'égalité. Enfin, les deux contributions reprennent le principe de la surtaxe « Fillon » sur l'impôt sur les sociétés qui n'avait pas fait l'objet de contentieux.

Pour les futures dispositions budgétaires et fiscales, je suis en faveur d'un renforcement d'un travail conjoint entre les deux chambres et les services administratifs, afin d'éviter d'avoir à travailler dans l'urgence, porteuse de risques. Nous sommes en effet responsables envers nos concitoyens des lois que nous votons. Par ailleurs, nous devons, à mon sens, porter une attention accrue aux textes communautaires.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Permettez-moi de faire une remarque. Dans cette optique, il serait bien que le Gouvernement ne dépose plus en séance des amendements de fond, notamment lors des projets de loi de finances rectificative. Nous avons plusieurs exemples, notamment dans le cadre de collectifs budgétaires où le Gouvernement dépose en séance un amendement, sans avis du Conseil d'État, et pour lequel la commission des finances ne dispose que de quelques minutes pour l'étudier et se prononcer. Cela a été le cas de la réforme du régime fiscal applicable aux zones de revitalisation rurale (ZRR). J'ai également le souvenir de la réforme du tabac, dont l'amendement de séance, comprenant de nombreuses pages, a été déposé par le Gouvernement à 22 heures, et sur lequel nous avons voté cinq minutes plus tard. Une telle façon de procéder est source de contentieux éventuels. Un effort de la part du Gouvernement est nécessaire sur ce point. Par ailleurs, les avis du Conseil d'État pourraient être rendus publics.

M. Bernard Delcros. – Vous avez déjà répondu à plusieurs de mes questions, de manière pragmatique, notamment sur le risque constitutionnel du nouveau dispositif proposé, les intérêts moratoires ainsi que les solutions à trouver pour éviter qu'un tel scénario ne se répète. Comment ont été évalués les 10 milliards d'euros qui doivent être remboursés aux entreprises ?

M. Jean-François Husson. – Nous sommes tous d'accord pour dire qu'il n'est jamais bon de voter des lois dans l'urgence. À ce sujet, Bruno Le Maire a annoncé que le rapport de l'inspection générale des finances (IGF) sera remis le 10 novembre prochain. Or, nous voterons sur ce texte la veille. Je comprends qu'il faille rapidement trouver une solution législative après la censure du dispositif existant. Toutefois, n'aurait-on pas pu attendre une semaine de plus, ce qui nous aurait permis d'avoir les conclusions du rapport de l'IGF ?

Par ailleurs, je trouve que la politique du Gouvernement manque de logique, voire est contradictoire. En effet, alors que vous annoncez une baisse de l'impôt sur les sociétés, celui-ci va augmenter dans un premier temps pour un certain nombre d'entreprises. De même, le président de la République s'était engagé en faveur du secteur mutualiste et de la prévoyance. Or les banques mutualistes sont imposées au titre de ces contributions exceptionnelles. Ce sont bien les entreprises, certes pas forcément les mêmes, qui sont taxées.

Enfin, et il en est de même pour les collectivités territoriales, les entreprises ont besoin d'un cadre stable. Quelles lisibilité et logique trouver dans la mesure proposée ?

M. Marc Laménie. – Certes, on connaît la complexité des finances publiques, mais on a du mal à imaginer comment on a pu arriver à la situation actuelle. Comment trouver 10 milliards d'euros, alors que les entreprises rencontrent aussi des difficultés ?

M. Jean-Marc Gabouty. – Le dispositif en lui-même est un bricolage, mais on ne peut pas faire autrement. Il ne doit pas être compris comme une ligne politique, mais comme une opération comptable.

J'ai deux questions techniques. Le vocable « des créances fiscales de toute nature, réduction et crédit d'impôt » concerne-t-il uniquement l'impôt sur les sociétés dû ou inclut-il également les réductions de la base imposable ? Le suramortissement est-il concerné ? En effet, un certain nombre d'entreprises bénéficient encore du suramortissement, qui a été prolongé de manière restrictive en 2017.

Par ailleurs, la définition retenue pour le chiffre d'affaires, dans le cadre des groupes, est la somme des chiffres d'affaires, et non le chiffre d'affaires consolidé. Pourquoi cette définition a-t-elle été choisie ? Traditionnellement, c'est le chiffre d'affaires consolidé qui est utilisé dans le déclenchement de certains seuils fiscaux. C'est notamment le cas pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Or le chiffre d'affaires consolidé neutralise le chiffre d'affaires interentreprises de sociétés d'un même groupe. Pour certaines entreprises, le choix du mode de calcul peut déclencher le passage du seuil d'un milliard ou de trois milliards d'euros de chiffre d'affaires.

M. Philippe Dominati. – Est-il prévu de rétrocéder en 2018 l'argent prélevé en 2017 aux entreprises au titre de ces contributions ? En effet, cette ponction exceptionnelle modifie leur potentiel de croissance. Par ailleurs, comment le Gouvernement aurait-il fait s'il avait fallu rembourser 10 milliards d'euros de plus ? Aurait-il mis un taux de contribution exceptionnelle plus fort ou l'État aurait-il augmenté sa part ? Quel a été le cheminement à Bercy pour arriver à la solution proposée ?

M. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État. – L'évaluation de 10 milliards d'euros est le fruit des réclamations déjà enregistrées au tribunal de Montreuil et auprès de l'administration, auxquelles nous avons ajouté les intérêts moratoires, ainsi que les versements indus non prescrits et donc réclamables.

La hausse de l'impôt sur les sociétés, alors que nous nous sommes engagés sur une baisse de ce dernier, reflète une réalité budgétaire. Tout comme vous, le Gouvernement est attaché à la stabilité et à la lisibilité fiscales. C'est la raison pour laquelle nous avons pris la décision de régler le problème en une fois. D'ailleurs, les marchés, les entreprises et nos partenaires étrangers, de manière générale, saluent la clarté et la simplicité du dispositif.

Le rapport de l'inspection générale des finances n'apportera pas d'éléments sur la façon de partager cette dépense de 10 milliards d'euros, car il s'intéresse au processus ayant mené à l'élaboration du dispositif censuré.

L'État va prendre en charge la moitié de ce surcoût ; les grands groupes prennent en charge l'autre moitié. Par contre, l'État ne prendra pas en charge l'intégralité de ce dernier, car cela toucherait d'autres politiques publiques, par exemple la baisse de la fiscalité des ménages. Ce n'est pas de gaïte de cœur que nous mettons en place ces contributions qui vont toucher 319 entreprises, au moment où nous efforçons de convaincre nos partenaires de la volonté de faire baisser la pression fiscale sur les entreprises, de mieux valoriser les bénéfices afin de les orienter vers l'investissement dans l'appareil productif.

Mais nous assumons cette mesure. En outre, seules les entreprises réalisant des bénéfices et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 1 milliard d'euros et supérieur ou égal à 3 milliards d'euros seront assujetties respectivement à la contribution exceptionnelle et à la contribution additionnelle.

Le suramortissement diminue le résultat fiscal imposé à l'impôt sur les sociétés. Les surtaxes seront assises sur un impôt après la prise en compte du suramortissement. Par ailleurs, nous avons fait le choix de prendre la somme des chiffres d'affaires, car c'est toujours cette dernière qui est utilisée pour les mesures fiscales. Nous avons ainsi utilisé la même définition que celle habituellement retenue.

Il n'est pas prévu de rendre aux entreprises en 2018 les montants versés au titre des deux contributions. L'État fait beaucoup pour les entreprises dans cadre du projet de loi de finances pour 2018, nous nous sommes en particulier engagés sur une baisse importante du taux de l'impôt sur les sociétés, qui atteindra un niveau historiquement bas. Nous allons continuer à prendre des mesures en faveur du capital, de l'activité, de l'investissement et de l'emploi. À terme, les gains pour les entreprises *via* la seule baisse de l'impôt sur les sociétés seront supérieurs aux sommes qu'elles auront déboursées, en une fois, pour ces deux contributions.

La réunion est close à 20h10.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat

Mercredi 8 novembre 2017

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Projet de loi de finances pour 2018 - Examen des principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2018 – Tome I du rapport général (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Régime fiscal et rentabilité des biens immobiliers des particuliers - Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Projet de loi de finances rectificative pour 2017 - Examen du rapport (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 - Examen des amendements de séance sur le texte de la commission (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Outre-mer » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12h50.

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Projet de loi de finances rectificative pour 2017 - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission désigne les candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2017.

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Vincent Éblé, Albéric de Montgolfier, Philippe Dominati, Jean-François Husson, Vincent Capo-Canellas, Claude Raynal et Julien Bargeton comme membres titulaires, et de MM. Thierry Carcenac, Yvon Collin, Philippe Dallier, Bernard Delcros, Roger Karoutchi, Mme Christine Lavarde et M. Pascal Savoldelli comme membres suppléants pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2017.

Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et le compte d'affectation spéciale (CAS) « Développement agricole et rural » (et articles 49, 49 bis et 49 ter) - Examen du rapport spécial

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – L'examen du premier budget agricole de la nouvelle législature suscite une grande perplexité. Plus encore, au vu des grandes ambitions affichées par le nouveau Président de la République dans le cadre des États généraux de l'alimentation, il provoque une réelle déception.

Pour la perplexité, elle provient, comme c'est devenu une habitude, de la crédibilité de la budgétisation qui nous est présentée. En premier lieu, une épée de Damoclès pèse sur ce budget, celle de l'exécution pour 2017. J'ai régulièrement dénoncé le défaut de sincérité des budgets agricoles qui semblent marqués par une logique paradoxale avec l'existence concomitante de dotations non dépensées et de dépenses non dotées. Le premier président de la Cour des comptes a dans cette même salle exposé combien le budget agricole pour 2017 comportait d'impasses financières. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a pu évaluer celles-ci à plus de 600 millions d'euros et a refusé en conséquence d'accorder son visa à la répartition des crédits. Comment ces impasses seront-elles comblées ? À ce stade, nous n'en savons rien. Peut-être y aura-t-il à nouveau des corrections dans le cadre du collectif de fin d'année. Une chose est sûre : ces rectifications ne couvriront pas l'ensemble des déficits de financement. En effet, le projet de budget pour 2018 prévoit de réservé une partie de ses dotations pour assurer des paiements dont certains remontent à des engagements pouvant dater de 2015. On peut dire ainsi qu'il entérine une gestion budgétaire hasardeuse ce qui ne plaide pas pour lui. Par ailleurs, la question de sa sincérité se pose

également au regard des risques financiers nouveaux qui devraient se matérialiser en 2018. Le Gouvernement fait valoir qu'en inscrivant 300 millions d'euros au titre d'une réserve pour dépenses imprévisibles, le principe de sincérité budgétaire se trouve enfin respecté. Assiste-t-on pour autant à une révolution de la sincérité ? Je peine à répondre positivement à cette question. Il semble d'ores et déjà que cette provision pour dépenses imprévisibles sera absorbée par des dépenses hélas tout à fait prévisibles résultant en particulier de risques contentieux. Je veux parler des risques de refus d'apurement qui, quant au passé, ne sont toujours pas complètement réglés, des risques nouveaux, estimés à plus de 1 milliard d'euros, n'étant nullement provisionnés. Mais l'on pourrait aussi évoquer les suites des contentieux avec les vétérinaires en mission qui ne sont budgétées que partiellement, l'impasse totale sur les conséquences budgétaires de certaines situations, comme celles que connaissent certains laboratoires d'analyses, ou des hypothèses de budgétisation favorables dont celle portant sur le cours du bois qui permet de minorer les besoins de financement de l'Office national des forêts. En bref, les 300 millions de réserves pour dépenses imprévisibles risquent de dégénérer en une ligne de comblement très partiel des sous-dotations habituelles que nous réserve le budget agricole.

Dans ces conditions, les vrais risques, ceux de l'exploitation agricole d'aujourd'hui, les risques économiques, les risques environnementaux, demeurent sans provision dans le projet de budget. Rien ne change de ce point de vue par rapport à la situation antérieure, ce qu'il faut déplorer compte tenu du renforcement des aléas de cette activité comme il faut déplorer, plus fondamentalement encore, le défaut d'ambition agricole que porte le projet de budget pour 2018. Les crédits de paiement du programme 149 reculent alors même qu'ils sont consacrés pour une part importante à régler des factures héritées du passé et que des lignes budgétaires ne sont pas assez fournies. Les interventions suivent une trajectoire baissière encore plus accusée en volume, dans un budget qui néglige l'inflation. Des dotations importantes pour la modernisation de notre agriculture sont en fort repli. Le plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations, le PCAE, subit une réduction drastique de ses crédits et n'a pas de remplaçant à ce jour. Face à une crise aviaire dont le coût économique a pu être estimé au minima à 500 millions d'euros pour la filière, on relève la faiblesse des indemnisations mais également celle des provisions destinées à la nécessaire modernisation des bâtiments d'élevage : 5 millions d'euros, soit le supplément de crédits prévus pour protéger les élevages contre les grands prédateurs. La question du sérieux budgétaire se pose inévitablement et, au-delà celle de la crédibilité de la parole publique sur les ambitions agricoles du pays, d'autant que le projet de loi de programmation pluriannuelle nous promet une baisse de plus de 10 % des crédits à l'horizon 2020. Tout cela dans un climat de fortes inquiétudes sur une politique agricole commune en cours de reprogrammation et sur laquelle pèsent les incertitudes de l'après Brexit.

Le budget agricole pour 2018 ne traduit pas la nécessaire prise de conscience de la très grande fragilité actuelle de notre agriculture. 2016 a été une année catastrophique avec un recul de la valeur ajoutée de près de 15 % en volume. La valeur ajoutée nette a même reculé de 25 %. Dans ces conditions, si une certaine amélioration semble se dessiner en 2017, elle doit être appréciée en fonction d'un point de départ extrêmement dégradé. Il est quand même remarquable que les publics à l'agriculture n'aient pratiquement pas joué de rôle amortisseur. Par ailleurs, nous assistons à un effritement continu de notre puissance agricole. Les disparitions d'exploitations se comptent chaque année en dizaines de milliers. Nous avons perdu plus de 11 % de nos exploitations depuis 2010. Il y a en somme une « désagriculturalisation » à côté de la désindustrialisation. La relève n'arrive pas. L'installation est en berne peu attirée par une activité aux revenus particulièrement peu attractifs. Ces évolutions appellent un sursaut. Qu'on ne dise pas que le phénomène est

inévitable. Dans l'Europe des vingt-huit, il est vrai que onze pays ont connu un recul du revenu supérieur à 10 % mais dans dix-sept pays il y a eu une hausse parfois très marquée du revenu agricole. La France est du mauvais côté de la ligne alors qu'elle était encore réputée posséder la plus puissante agriculture d'Europe il y a peu.

En bref, les crises conjoncturelles touchent une agriculture structurellement fragilisée et qui n'investit plus. En volume, l'investissement agricole est en 2015 au même niveau qu'en 1980 ! Au cours de cette période, les prix de l'investissement ont, de leur côté, presque triplé. Les exploitants n'ont pas les moyens de suivre. La situation de l'investissement agricole est au cœur d'un défi qui mérite mieux que des paroles, celui de redresser l'agriculture française.

Parmi les mesures nécessaires au redressement de l'agriculture, il est évident qu'il faut accorder une vraie priorité à une forme de garantie de perspectives de revenu rémunérateur au profit des agriculteurs. La nouvelle politique agricole commune présente de très grandes failles de ce point de vue. Compte tenu de la contribution française au budget européen, nous devrons faire en sorte que le nouveau compromis agricole tienne mieux compte de l'exposition aux crises de l'agriculture européenne la plus diversifiée mais aussi, plus largement, de la nécessité de défendre l'Europe agricole dans un contexte de concurrence internationale allant crescendo.

Dans le cadre de notre rapport de contrôle sur la sécurité sanitaire des aliments, nous avons pu mesurer à quel point il est préoccupant d'accepter que des produits entrent en Europe sans respecter les normes européennes. Cette dimension du commerce international des produits agricoles appelle une attention renouvelée qui évidemment pose tout le problème de la régulation internationale du commerce. Sans doute devrions-nous d'ailleurs commencer par lutter plus efficacement contre la concurrence sanitaire déloyale en Europe.

Enfin, pour conclure, je voudrais insister sur la nécessité d'améliorer les performances de notre administration agricole. La programmation budgétaire est une chose, l'exécution budgétaire en est une autre. Deux exemples avec, d'abord, le domaine de la sécurité sanitaire de l'alimentation. La superposition des intervenants, la complexité des financements, la confusion des missions doivent être surmontées afin que nous disposions d'une meilleure intégration des forces et d'infrastructures tout à fait irréprochables. Un deuxième domaine où des améliorations de gestion sont impératives c'est celui des paiements sur lequel nous avons débuté un contrôle dans le cadre de la procédure du 58-2. Il faut en effet savoir que, non seulement du fait des refus d'apurement nous ne profitons pas de la totalité des enveloppes européennes mais encore que nous mettons en place des systèmes extrêmement lourds à gérer pour les agriculteurs, les apports de trésorerie remboursables, qui s'accompagnent de coûts financiers pour l'État mais également de retards de paiement des aides pour des agriculteurs dont les trésoreries sont déjà souvent sous très grande tension.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. – En guise de transition avec les propos d'Alain Houpert, je souhaite mettre en exergue une forme de constance des concours publics au bénéfice de notre agriculture, dans un contexte très agité. En 2013, ils s'élevaient à 18,6 milliards d'euros et, en 2017, ils avaient progressé pour atteindre 20,6 milliards d'euros. 2 milliards d'euros supplémentaires en quatre ans, ce n'est pas rien. Et je crois qu'on peut mettre ce chiffre en rapport avec la perspective ouverte par le projet de loi de programmation d'une économie de 350 millions d'euros sur le budget de la mission à l'horizon de 2020.

Pour autant, je dois relever une évolution sur laquelle il nous faudra ouvrir un débat : celle qui a vu les allègements de prélèvements obligatoires gagner en importance relative dans l'ensemble des concours publics à l'agriculture, tandis que la dépense publique, européenne ou nationale, a perdu plus de 5 points dans sa contribution à ces transferts. C'est l'équivalent de 2,7 milliards d'euros qui se sont trouvés ainsi interchangés. Or ces deux modalités de soutien n'ont pas les mêmes propriétés économiques, ni le même impact sur la distribution des concours publics.

Il nous faut mieux évaluer ce changement. Je ne suis pas sûr qu'en modifiant les équilibres du financement de la protection sociale des agriculteurs comme le Gouvernement le propose, avec le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement s'inscrive réellement dans cette démarche évaluative. Mais, je note que ces initiatives pourraient se traduire par une atténuation des transferts entre les administrations publiques et les agriculteurs. Si la suppression de l'allégement de cotisation d'assurance maladie permet au budget pour 2018 de gagner plus de 400 millions d'euros, il est douteux que cette mesure soit gagnante pour les exploitations.

Il y a là un élément d'incertitude qui s'ajoute à d'autres, d'une ampleur potentiellement bien supérieure, celles qui viennent de l'existence possible sinon probable de risques de toutes sortes, économiques, climatiques, sanitaires. Cet aspect du budget agricole a fait naître un débat autour de la sincérité budgétaire. Je persiste à estimer qu'il est difficile de fonder un jugement d'insincérité sur la manifestation de risques par nature aléatoires. Mais je note que la dotation de 300 millions d'euros inscrite au budget et présentée comme constituant un progrès de sincérité décisif semble d'ores et déjà quelque peu en retrait par rapport à des risques dont il est presque certain qu'ils auront une traduction financière en 2018. Si insincérité il y avait dans la loi de finances pour 2017, alors insincérité il y a encore pour ce projet de loi de finances pour 2018, cela est très clair. Mais ce débat sur la sincérité ne doit pas être un écran de fumée. L'important est bien que la solidarité nationale s'exerce quand une profession connaît des événements imprévisibles mais, au-delà, que le budget consacré à l'agriculture soit à la hauteur des enjeux.

Je regrette que le budget agricole pour 2018 rompe avec l'élan donné à certaines priorités : la modernisation des exploitations, l'affirmation d'un projet d'agriculture biologique, le maintien d'une agriculture diversifiée, en bref, une ambition de modèle agricole à la française.

La politique forestière me paraît ne pas relever d'une appréciation plus positive. Les crédits sont en repli. Le Gouvernement explique que ceci est dû au bouclage du plan mis en œuvre à la suite de la tempête Klaus. Mais, compte tenu du reste des dossiers à traiter, et alors même que les ambitions de ce plan auraient sans doute pu être réévaluées, des crédits complémentaires devraient être nécessaires. Dans ce contexte, la budgétisation de la politique forestière pourrait être assez virtuelle, d'autant qu'elle repose sur des anticipations plutôt favorables du prix du bois. Tout ceci conduit à une construction fragile.

Enfin un mot sur la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation. Je partage avec Alain Houpet le souhait que nos 61 recommandations pour la refonder soient réellement prises en compte. Je mentionne que nos capacités de surveillance des risques sanitaires restent dépendantes d'une mise à niveau des effectifs. Le précédent Gouvernement y avait pourvu avec la création en trois ans de 180 ETPT destinés à renforcer la surveillance sanitaire dans les abattoirs de volailles qui était très négligée. Le budget pour 2018 ne confirme pas cet effort. Je le regrette d'autant plus que nous sommes confrontés à des crises sanitaires

régulières et particulièrement graves et à des situations de limite de capacités avec l'extension de déserts vétérinaires sur le territoire.

En définitive, le budget de l'agriculture pour 2018 proposé par le Gouvernement ne me convainc pas pleinement. L'orientation générale m'amène à m'interroger sur plusieurs points : le poids des allègements de cotisation obligatoire, sans évaluation d'impact, est selon moi hasardeux. Néanmoins, plusieurs progrès ou continuités budgétaires méritent, si je puis dire, que pour ce premier budget de l'agriculture du nouveau quinquennat, un vote négatif soit rejeté. La structuration proposée pour les crédits de cette mission n'est pas totalement incohérente avec ce qui a été fait dans le passé. En ce sens et sans être pleinement convaincu, je vous propose donc, mes chers collègues, de vous abstenir sur les crédits de la mission.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Je complète mon intervention en vous précisant que je vous recommande de rejeter les crédits de la mission.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – J'aimerais d'abord souligner qu'il n'est pas anodin pour l'agriculteur et producteur de lait que je suis, d'exercer les fonctions de rapporteur pour avis sur la mission « Agriculture ». D'autant plus que l'examen de ces crédits revêt cette année une dimension particulière, en raison de la crise affectant le monde agricole.

Cette crise est d'abord économique : les revenus des agriculteurs sont constamment en diminution, les contraignant à repenser leur activité pour conserver un hypothétique revenu, sans aucun élément de répit. Les prix n'évoluent pas : en 1995, je vendais un litre de lait pour 2 francs, aujourd'hui, j'en vends un litre pour 30 centimes d'euros. En revanche, les charges ont considérablement augmenté. Les états généraux de l'alimentation ont permis d'évoquer bon nombre de sujets mais ne règlent ni le problème des quatre centrales d'achat, qui achètent la totalité de la production de 500 000 agriculteurs et de plus de 3 000 entreprises de transformation, ni celui de la restauration hors foyer. En effet, la moitié des repas étant en dehors du foyer, le consommateur ignore l'origine de la moitié de son alimentation, alors qu'il s'agit pour une part importante de produits issus de l'étranger ou d'Europe et achetés sans véritable regard sur le cahier des charges si ce n'est le critère du prix.

Cette crise est aussi morale pour les agriculteurs qui, accusés d'être des empoisonneurs, des pollueurs ou d'être peu soucieux du bien-être animal, sont heurtés dans le sens même de leur métier et leur passion de l'agriculture. En réalité, c'est tout le contraire. Depuis plusieurs années, la très grande majorité, voire l'ensemble des agriculteurs s'engage dans la diminution constante de la part des produits phytosanitaires et dans une attention croissante aux conditions d'hébergement et de nutrition de leurs animaux.

L'impression commune sur le manque de qualité de l'alimentation est erronée, celle-ci ne s'étant jamais autant amélioré que depuis trente ans. Il faut privilégier les circuits courts mais ceux-ci ne sont pas non plus la réponse à tous les maux : je vois mal comment les 220 000 habitants de mon département de la Haute-Loire pourraient être les seuls consommateurs des 430 millions de litres de lait qui y sont produits. Notre agriculture est capable de s'exporter et il faut l'encourager.

Les agriculteurs sont également accusés de productivisme ou d'exploitation intensive parce qu'ils augmentent la taille de leur exploitation ou le nombre de leurs animaux, alors qu'ils cherchent seulement à maintenir leurs revenus. Ils sont par ailleurs soumis à de

plus grandes responsabilités du fait de la multiplication des normes et des réglementations, et à des risques plus importants tels que les aléas climatiques, les incertitudes financières, la transmission ou la maladie.

Ce budget de la mission « Agriculture » me paraît paradoxal en comparaison avec les engagements pris depuis 2015. Les manifestations des agriculteurs de cette année avaient en effet incité le Gouvernement à développer la compétitivité du secteur agricole par des mesures introduites dans les lois de finances pour 2015, pour 2016 et pour 2017, mais qui n'apparaissent plus dans le projet de loi de finances pour 2018. C'est notamment le cas de la suppression de l'allègement des sept points sur les cotisations sociales des agriculteurs dont le revenu est supérieur à 13 500 euros, qui me paraît mal venue alors que la compétitivité du secteur ne sera pas restaurée en 2018. C'est aussi le cas de la fin annoncée de la transition concernant le forfait pour accéder en plusieurs années au régime du micro-bénéfice agricole (micro-BA) qui pèsera sur 20 % des exploitations, ou encore des aides supplémentaires du plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (Pcae) sont également en diminution de 84,5 millions d'euros à seulement 56 millions d'euros, alors qu'elles favorisaient l'investissement et la compétitivité du secteur agricole.

La prévision budgétaire ne reprend pas non plus certaines questions qui se poseront pourtant en 2018, telles que l'avenir incertain de la retraite complémentaire obligatoire (RCO), du fait de l'éventuelle suppression de la « taxe farine » qui apporte pourtant 65 millions d'euros sur un budget de 120 millions d'euros, et de l'absence du report de 55 millions d'euros en 2019 sur le budget de la RCO.

Ce budget ne prend ni en compte une éventuelle indexation sur le nombre d'installations, qui pourrait augmenter l'année prochaine, ni les éventuelles répercussions qu'aurait la fin du régime social des indépendants (RSI) sur la mutualité sociale agricole (MSA). À ce titre, l'aide au répit pour épuisement professionnel que verse la MSA sera supprimée en 2018, alors qu'elle permettait de faire face aux aléas que vivent les agriculteurs. Une provision de 300 millions d'euros pour la gestion des aléas climatiques est certes prévue mais ne suffira pas. Il nous faut une politique novatrice qui tienne mieux compte de ces aléas alors qu'ils font peser des risques plus importants. Le montant pour l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) reste certes identique, mais le zonage n'est toujours pas arrêté. Or, s'il venait à s'étendre, le montant de l'ICHN ne suffirait pas.

Je m'interroge encore sur d'autres sujets, tels que les « centimes forestiers » qui demeurent pour l'instant dans le fonds national de solidarité et de péréquation des chambres d'agriculture, l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) qui n'exonérera pas le secteur agricole, ou encore la pêche, secteur dans lequel la France peine à rivaliser avec les autres pays. En effet, seule une entreprise française figure à la 137^e place parmi les 250 entreprises mondiales de pêche. L'absence de fermes aquacoles dans notre territoire profite à d'autres pays comme l'Espagne ou Malte qui récupèrent dans leurs fermes la totalité du thon pêché dans nos eaux. Enfin, le système des aides de la politique agricole commune (PAC) devient trop complexe et opaque, empêchant les agriculteurs de connaître le montant des aides qu'ils toucheront.

En conclusion, je voudrais rappeler mon attachement à défendre le modèle agricole français et son principe selon lequel l'agriculteur demeure propriétaire de son exploitation. Je suis donc Alain Houpet dans sa proposition de ne pas adopter les crédits de la mission.

M. Marc Laménie. – Le sujet est très dense et nous connaissons tous la situation économique difficile des agriculteurs, notamment en raison des aléas climatiques. Ma question concerne les moyens humains du ministère : l'intégration des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) dans les directions départementales des territoires (DDT) a-t-elle permis une amélioration de l'aide apportée par l'État au monde agricole et de l'examen des situations individuelles ?

Par ailleurs, quel est le sentiment de nos rapporteurs concernant les moyens de la filière bois ?

M. Antoine Lefèvre. – Certains considèrent que la suppression de la taxe d'habitation pourrait conduire, par ricochet, à une augmentation de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, l'un des seuls leviers restant à disposition des élus locaux. Or on le sait, les taxes pénalisent lourdement notre agriculture. Quel est l'avis de nos rapporteurs sur ce risque de hausse de la taxe foncière et ses conséquences pour l'agriculture ?

Dans le droit fil de l'adossement du régime social des indépendants au régime général, la mutualité sociale agricole (MSA), maillon pourtant essentiel de l'accompagnement des agriculteurs, ne risque-t-elle pas de disparaître ?

M. Philippe Adnot. – Ma question est technique : lorsqu'un vigneron ou un agriculteur a du foncier sous forme sociétaire, il ne serait pas soumis à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). Mais qu'en est-il si le foncier est loué par bail à long terme ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce sont les règles actuelles de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) qui s'appliquent.

M. Philippe Adnot. – Donc ils bénéficient d'une exonération.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Le problème, c'est surtout qu'en cas de vente, le foncier peut certes être exonéré d'IFI s'il y a un locataire ; mais si une grande fortune française veut acheter du foncier, elle doit payer l'IFI, alors que si elle est étrangère, elle sera exonérée. Si on laisse les choses en l'état, cet écart de fiscalité favorisera l'achat du foncier agricole français par tous les étrangers qui viendraient investir en France.

M. Alain Houpert. – Il s'agit dans ce cas de ventes de foncier, et, en tant que sénateur de la Romanée-Conti, je suis très concerné.

Nous avons, dans nos territoires, des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), qui peuvent vendre des parcelles en bénéficiant d'une exonération des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui reviennent normalement aux départements et aux communes et leur échappent donc. Je me demande dans quelle mesure des interpositions habiles ne favorisent pas une sorte d'optimisation fiscale. Nous devrions nous pencher sur cette question.

Je souhaite remercier et féliciter le rapporteur pour avis, qui nous a communiqué son émotion.

S'agissant de l'intégration des DDAF dans les DDT, je crois qu'il faudrait faire un jour le rapport entre le nombre d'exploitations et le nombre de fonctionnaires qui les gèrent et les contrôlent.

La MSA, c'est une présence importante dans nos territoires donc il faudra faire attention à tout ce qui pourra être fait sur ce sujet.

M. Yannick Botrel. – La diminution des effectifs qui touche les services de l'État concerne surtout l'administration centrale. Des moyens ont tout de même été mis en place pour traiter par exemple les dossiers relatifs à la politique agricole commune (PAC). Si blocages il y a eu, ils sont dus à deux raisons principales : d'une part, la cartographie des parcelles agricoles a dû être reprise car elle est à l'origine du contentieux sur les apurements et, d'autre part, les dysfonctionnements de l'Agence de services et de paiements (ASP), notamment s'agissant de la gestion informatique des dossiers. Alain Houpert l'a dit, nous avons demandé à la Cour des comptes une mission de contrôle de l'ASP à ce sujet.

La filière bois perd 10 millions d'euros en 2018. Une taxe devrait être affectée *in fine* aux régions qui prendraient le relais du budget de l'État dans le soutien à la filière forestière. Cette disposition ne sera peut-être pas satisfaisante et elle nécessitera une évaluation.

J'ai été sensible à l'intervention de notre collègue Laurent Duplomb : il me semble effectivement qu'au-delà des seules questions budgétaires, il est nécessaire d'apprécier la situation globale de l'agriculture. En effet, ces dernières années, nous avons assisté à une série de crises, différentes d'ailleurs selon les filières.

Certains sénateurs souhaitent la mise en place en place d'outils de régulation de ces crises dans le cadre de la PAC, et je crois qu'on ne peut pas ignorer la question de la compétitivité des filières mais aussi la concurrence mondiale, voire les risques géopolitiques. On a ainsi subi des pertes de parts de marchés en Russie compensées par des achats massifs en provenance de Chine. Avec seulement quatre centrales d'achat en France, nos agriculteurs sont confrontés à peu d'acheteurs : c'est une spécificité française, qu'on ne retrouve pas ailleurs, par exemple en Allemagne. En dépit de tout ce qu'on a pu dire à ce sujet depuis de nombreuses années, lors de l'examen de la loi de modernisation de l'économie, puis de nouveau à l'occasion de la loi de modernisation de l'agriculture, il n'y a pas d'avancées. J'entends les propositions en faveur d'une place plus importante laissée aux organisations de producteurs mais je sais aussi que les organisations syndicales ont peur que ce ne soit pas suffisant et que ce problème reste entier.

Concernant les sept points d'exonération au titre de la MSA, je serais plus nuancé. Un nouveau dispositif a été créé, qui aura des conséquences sur le budget de la sécurité sociale. Je déplore moi aussi la faiblesse du plafond, à 13 500 euros. Il me paraît sain d'avoir cherché à réguler ce système : des producteurs de champagne en étaient bénéficiaires. Il s'agit d'une disposition prise dans l'urgence et je ne suis pas sûr qu'elle ait été évaluée à l'époque. Qu'on revienne sur cette disposition pour l'adapter me semble intéressant, même si le plafond me paraît insuffisant.

Nous avons rencontré le président de la caisse centrale de la MSA qui n'a pas fait état de risque de disparition.

En ce qui concerne les simplifications, je tiens à souligner que le règlement européen « omnibus » prévoit, sur quatre sujets, une simplification à destination des agriculteurs. Nous verrons ce qu'il en sera réellement, mais ces mesures vont dans le bon sens.

M. Vincent Éblé, président – Nous allons maintenant voter sur les crédits de la mission, ainsi que sur l'amendement et les articles rattachés.

L'amendement des rapporteurs propose la suppression de l'article 49 qui supprime le fonds d'accompagnement de la réforme du micro-BA. L'article 49 *bis* porte sur l'affectation des « centimes forestiers ».

M. Victorin Lurel. – L'article 49 *bis* prévoit que les centimes forestiers soient centralisés. Pour avoir été directeur de chambre départementale d'agriculture, je connais bien la situation de ces chambres, notamment outre-mer, où elles sont toutes en faillite. Je ne suis donc pas sûr qu'elles puissent réaliser l'effort que représente ce versement. Leurs moyens sont si faibles que l'idée de rattacher ces chambres à la région était envisagée.

M. Alain Houpert. – Cet article a été introduit par un amendement du Gouvernement, et, à ce stade, nous en proposons l'adoption car son dispositif prévoit que les recettes issues du secteur forestier lui soient réaffectées. Mais l'expertise des effets détaillés du dispositif peut conduire à préciser les positions.

M. Victorin Lurel. – Je voterai contre l'adoption de cet article 49 *bis*.

M. Alain Houpert. – L'article 49 *ter* a été introduit par amendement avec un avis favorable du Gouvernement et prévoit la remise d'un rapport. Ce rapport porte sur un point important à savoir la disponibilité réelle des enveloppes agricoles à l'horizon 2020. Cette information devrait figurer systématiquement dans les documents budgétaires usuels et nous exprimerons cette volonté lors des débats. Mais apparemment le ministre a besoin d'en savoir un peu plus sur la programmation pluriannuelle. C'est un peu paradoxal dans la mesure où le Gouvernement annonce une réduction des crédits de 350 millions d'euros d'ici 2020, qu'on imaginerait mieux documentée. Nous proposons l'adoption de cet article, de même que les crédits du compte d'affectation spéciale « *Développement agricole et rural* ».

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et d'adopter les crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

La commission adopte l'amendement des rapporteurs spéciaux et décide de proposer au Sénat la suppression de l'article 49 et l'adoption des articles 49 bis et 49 ter.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Investissements d'avenir » - Examen du rapport spécial

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Concernant les investissements d'avenir, vous connaissez tous les deux premiers programmes, les PIA 1 et 2, respectivement créés en 2010 et 2014 et qui sont actuellement mis en œuvre. Le rapport que je vous présente aujourd'hui est relatif cette fois au troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3), lequel fait désormais l'objet d'une mission spécifique au sein du projet de loi de finances.

Le PIA 3 a été institué par la loi de finances initiale pour 2017 mais en ne prévoyant que des autorisations d'engagement, sans aucun crédit de paiement. Cela avait d'ailleurs été fortement critiqué l'an dernier par le rapporteur général Albéric de Montgolfier, en sa qualité de rapporteur spécial de la mission.

De fait, il ne s'est donc pas passé grand-chose en termes d'exécution cette année.

La grande nouveauté pour 2018 réside dans la prévision d'une enveloppe d'1,08 milliard d'euros de crédits de paiement dans le projet de loi de finances, ce qui permet de supposer que des projets pourront concrètement avancer.

Certes, les montants inscrits dans le projet annuel de performances sont moindres que ceux initialement prévus par le précédent gouvernement pour la période 2018-2022. Une ouverture de crédits à hauteur de 2 milliards d'euros par an était prévue. Sur le triennal 2018-2020, nous n'aurons en réalité que 4 milliards d'euros.

Concrètement, la mise en œuvre du PIA 3 en est à ses balbutiements puisque seules huit conventions sur les trente prévues ont été signées.

Différents modes de financement sont, par ailleurs prévus, dans le cadre du programme et l'on peut constater que 750 millions d'euros, sur les 1,08 milliard d'euros de crédits de paiement prévus, correspondent à des prises de participations qui ne pèsent pas sur le déficit maastrichtien. C'est donc intéressant d'un point de vue budgétaire pour l'État mais il y a des actions reposant sur des subventions ou des avances remboursables qui restent peu couvertes.

Le Gouvernement s'engage donc un peu sur le PIA 3, mais surtout par le biais des instruments ne pesant pas sur le déficit maastrichtien et en reportant pour partie l'effort sur les années à venir.

En conséquence, compte tenu de ces éléments et du fait que, cette année, contrairement à l'an dernier, des crédits de paiement sont inscrits, même si c'est de façon limitée, je suggère donc que la commission des finances propose l'adoption des crédits de la mission « Investissements d'avenir ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Quel progrès !

M. Vincent Éblé, président. – Je constate que vous êtes pragmatique, puisque ce léger progrès semble vous satisfaire. C'est une mission technique mais qui rejoint des sujets très concrets.

M. Jean-François Rapin. – En tant que rapporteur spécial des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur », et plus spécifiquement s'agissant de ceux de la recherche, je m'interroge sur la lisibilité des actions menées dès lors qu'il y a à la fois des crédits inscrits dans la mission que je rapporte et celle sur les investissements d'avenir. Plusieurs sujets sont communs et certains figurent dans les points d'attention de votre rapport parce qu'ils peuvent être critiqués. Ainsi en est-il notamment du financement du réacteur Jules Horowitz. Certains projets concernent ainsi les deux budgets. Quel est finalement la différence entre les deux missions ? Pourquoi y aborder séparément les mêmes problématiques ? Ce serait plus simple et lisible de n'avoir qu'une seule analyse au titre de la recherche ou de l'innovation.

M. Vincent Éblé, président. – C'est peut-être davantage une question pour le rapporteur général que pour le rapporteur spécial. Pour les deux premiers PIA, les programmes qui leur étaient consacrés étaient éclatés entre les missions concernées. Pour le PIA 3, le précédent gouvernement a fait le choix d'en créer une nouvelle qui lui est spécifiquement dédiée.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Dans la mesure où des crédits étaient ouverts pour ces PIA, on s'en est aussi clairement servi par le passé pour financer des projets qui ne l'étaient pas par les enveloppes classiques des missions, en procédant à des débudgeatisations qui n'ont d'ailleurs pas manqué d'être critiquées par la commission des finances, notamment concernant le réacteur Jules Horowitz.

M. Jean-François Rapin. – Il y a là franchement un vrai problème de lisibilité.

M. Claude Raynal. – Je suis un peu perdu. Les 10 milliards d'euros en autorisations d'engagement sont-ils toujours prévus pour le PIA 3 ? Je comprends que la programmation triennale prévoit seulement 4 milliards d'euros. Par ailleurs, ces 10 milliards d'euros font-ils partie du « Grand plan d'investissement » annoncé par le Gouvernement ?

M. Victorin Lurel. – J'ai moi aussi des difficultés à comprendre l'articulation entre le PIA et les différentes missions budgétaires. Je suis rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » et le « Grand plan d'investissement » prévoit la création d'un fonds de 10 milliards d'euros en faveur de l'innovation. Les intérêts des fonds placés auraient vocation à financer des innovations dites « de rupture ». Or je vois qu'il y a d'autres actions en faveur de l'innovation financées dans d'autres missions comme celle relative aux investissements d'avenir. Quelles sont les frontières entre ces différents fonds dédiés à l'innovation ?

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'année dernière, le gouvernement précédent avait annoncé en grande pompe le lancement du PIA 3 avec 10 milliards d'euros d'autorisations d'engagement effectivement inscrits, mais sans aucun crédit de paiement associé. Dans ce contexte, on peut d'ailleurs saluer l'absence de remise en cause du PIA par le nouveau Gouvernement qui l'a, par ailleurs, inclus dans le « Grand plan d'investissement » de 57 milliards d'euros.

La grande différence entre le PIA 3 et les deux générations précédentes de PIA est que les autorisations d'engagement et les crédits de paiement ne sont pas inscrits et dépensés sur le budget de l'État de façon concomitante. Or cette adéquation entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement avait jusqu'ici donné de la visibilité aux porteurs de projet et facilité les investissements. Certes, le Gouvernement maintient le PIA 3 mais avec un rythme de décaissements bien inférieur à celui initialement prévu.

Aujourd'hui, nous avons une visibilité uniquement sur trois années : d'ici 2020, 4 milliards d'euros devraient être décaissés. *Quid* des 6 milliards restants ? Nous n'avons aujourd'hui pas d'indication précise.

S'agissant du soutien à l'innovation, je partage la remarque de Victorin Lurel concernant la difficulté à comprendre la frontière entre les différents soutiens à l'innovation. Le choix des projets relève du Premier ministre dans le cadre du PIA et l'on conserve une forme de décentralisation de l'action, non pas auprès des ministères mais des opérateurs – à savoir l'Agence nationale de la recherche (ANR), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Bpifrance et la Caisse des dépôts et consignations – qui en sont les gestionnaires pour le compte de l'État. Toutefois, les ministères sectoriels sont également parties prenantes aux décisions prises, comme on a pu le voir avec l'arrêt de l'appel à projets sur les instituts hospitalo-universitaires annoncé par la ministre de la santé et la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie notre rapporteur spécial de son pragmatisme. Il est vrai que l'année passée, il avait été assez singulier d'examiner une mission dotée de zéro crédit de paiement. Le risque de débudgétisation de programmes qui ne relèvent pas vraiment d'investissements d'avenir persiste-t-il ? Par exemple, nous avions identifié à l'époque l'opération de rénovation du Grand Palais. Ma deuxième interrogation porte sur le rôle important de la Caisse des dépôts et consignations, en tant qu'opérateur. Nous aurons certainement l'occasion d'aborder ce point lors de l'audition du futur candidat à la direction générale de la Caisse des dépôts.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Concernant la rénovation du Grand Palais, cette opération avait effectivement pu être évoquée pour être portée par le programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises » de la mission « Investissements d'avenir » mais il n'y a plus aucun crédit de paiement prévu au titre de cette action, ce qui laisse supposer que cela n'est pour le moment pas à l'ordre du jour.

S'agissant du rôle de la Caisse des dépôts et consignations, elle joue effectivement un rôle important et j'ai constaté que la répartition des rôles entre elle et Bpifrance pouvait être source de complexité, même si cela peut se justifier pour des raisons juridiques. Bpifrance a parfois la qualité de sous-opérateur pour des actions confiées à la Caisse des dépôts et consignations qui conserve quant à elle la qualité d'opérateur.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Investissements d'avenir ».

Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Défense » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 16 h 10.

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de M. Jean Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 20.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat

Jeudi 9 novembre 2017

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 11 h 30.

Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 – Examen d'une motion et d'un amendement

La commission examine la motion n°54 présentée par MM. Savoldelli et Bocquet, Mmes Assassi et Cohen, M. Watrin et les membres du groupe CRCE, tendant à opposer la question préalable à l'examen en première lecture du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

M. Vincent Éblé, président. – La commission doit se prononcer sur une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, dont nous sommes saisis en première lecture.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'émets un avis défavorable à cette motion. La loi de programmation des finances publiques est un texte essentiel pour définir une trajectoire de redressement de nos comptes publics. Nous sommes en désaccord avec le Gouvernement sur certains points de ce texte et notre commission propose en conséquence de nombreux amendements visant à corriger ces points. Il serait dommage de ne pas pouvoir en débattre en séance publique, d'autant que certains de ces amendements proviennent justement du groupe CRCE. Je propose donc de rejeter cette motion tendant à opposer la question préalable.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter la motion tendant à opposer, en première lecture, la question préalable au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n°55 du Gouvernement modifie de façon importante le dispositif de contractualisation et le mécanisme de correction qui figurent à l'article 10. Cet amendement nous est arrivé dans la nuit, ce qui montre bien que le dispositif que le Gouvernement avait lui-même proposé dans son projet de loi n'est pas encore complètement abouti.

Il reprend certains éléments introduits par la commission des finances, ce qui va dans le bon sens. Le Gouvernement nous a ainsi suivis sur le fait que les contrats indiquent également les engagements de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales en prévoyant « une contrepartie » en matière de DGF ou de TVA. Il a également repris le mécanisme de bonification que nous avons introduit, ainsi que l'idée de plafonner la « sanction » éventuelle à un pourcentage des recettes réelles de fonctionnement. Par ailleurs, l'amendement souhaite limiter le dispositif de correction aux collectivités territoriales ayant l'obligation de contractualiser.

Cependant, l'amendement du Gouvernement ne reprend pas certains points que nous avons proposés, notamment le fait que la « sanction » ne peut pas dépasser une certaine fraction de l'écart à l'objectif de dépense et le fait que le mécanisme de correction ne peut aboutir à diminuer le montant total des concours financiers de l'État, ce qui reviendrait à une

« baisse déguisée » des dotations. En outre, l'amendement me semble imprécis : il vise les collectivités « *mentionnées au IV* », ce qui couvre aussi les collectivités ayant volontairement contracté. Si cette démarche volontaire les conduit à être dans le périmètre du mécanisme de correction, bien peu de collectivités seront candidates... La proposition du Gouvernement me semble donc inaboutie.

Pour ces raisons, j'émets un avis défavorable sur cet amendement. Nous pourrions envisager un amendement de synthèse des avancées du Gouvernement et de celles du texte de la commission.

M. Alain Joyandet. – Pourriez-vous préciser ce que prévoit l'amendement du Gouvernement sur la TVA versée aux régions ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement évoque une « contrepartie » sur la TVA versée aux régions, puisqu'elles ne perçoivent pas de DGF. Si la « contrepartie » est bienvenue, il me semble qu'elle devrait porter sur leurs ressources et non sur la TVA, qui n'est pas un concours financier pilote par l'État, puisque son produit dépend principalement de l'activité économique. Cela n'a pas de sens d'intégrer la TVA.

M. Thierry Carcenac. – Je tiens d'abord à souligner qu'il n'est pas normal de débattre de cet amendement en seulement quelques minutes.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'ai fait savoir au Gouvernement qu'il serait souhaitable d'éviter les amendements de séance de dernière minute.

M. Thierry Carcenac. – Très bien. Sur le fond, je souhaiterais obtenir une précision : les 13 milliards d'euros d'économies portent-ils uniquement sur les 319 collectivités qui sont tenues de contracter avec l'État ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'effort de 13 milliards d'euros porte sur l'ensemble des collectivités territoriales. Le Gouvernement espère que celles qui ne contractualiseront pas s'auto-disciplineront.

M. Thierry Carcenac. – Je trouve que ce texte est intéressant pour les régions. En revanche, il ne comporte aucune avancée pour les départements.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je l'ai déjà dit : je ne suis pas opposé au mécanisme de contractualisation, qui me semble plus intelligent qu'un rabot pur et dur, mais nous souhaitons des précisions : la loi devrait *a minima* fixer des critères.

M. Thierry Carcenac. – Nous voterons donc contre l'amendement du Gouvernement.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'amendement n° 55.

La réunion est close à 11 h 40.

Projet de loi de finances rectificative pour 2017 - Examen des amendements de séance

La réunion est ouverte à 14 h 35.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SEANCE

Article I^{er}

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 11 vise à supprimer les contributions exceptionnelles proposées. Je suis partagé sur cet amendement, car il y a une certaine cohérence avec celui que j'ai déposé. Je partage avec les auteurs de l'amendement le constat de l'absence de concordance entre les entreprises qui vont devoir payer ces contributions et celles qui bénéficieront des remboursements au titre de la contribution de 3 %, ce qui apparaît particulièrement injuste.

Pour autant, il ne nous est pas possible d'amender le dispositif proposé pour corriger ce problème, dans la mesure où un dispositif *ad hoc* ciblant les entreprises bénéficiant des remboursements s'exposerait à une censure du Conseil constitutionnel. Le Gouvernement a donc choisi une solution simple : une surtaxe d'impôt sur les sociétés, en appliquant les mêmes règles que cet impôt, avec un critère de seuil d'assujettissement. Malheureusement, l'effet collatéral est que des entreprises, à l'instar des banques mutualistes, vont être pleinement assujetties aux contributions exceptionnelles, alors même qu'elles étaient exonérées de la contribution à 3 % au titre de certains revenus distribués.

Je souscris donc à l'intention des auteurs de l'amendement, mais par cohérence avec l'amendement que nous avons adopté hier, j'en demande le retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 11.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 4 restreint le périmètre des entreprises assujetties aux contributions, ce qui soulève des problèmes juridiques. J'en demande le retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 4.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 5 veut rendre pérennes les contributions exceptionnelles. C'est contraire à la trajectoire de baisse du taux normal d'impôt sur les sociétés. J'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 6 veut étendre à l'exercice 2018 les contributions exceptionnelles. J'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 3 propose un abattement pour le montant de contributions exceptionnelles à acquitter. Je propose de demander l'avis du Gouvernement.

La commission décide de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 3.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n°s 9, 10 et 12 proposent d'instituer un régime dérogatoire pour l'application des contributions exceptionnelles aux banques mutualistes. Cet amendement exposerait le dispositif fiscal à la censure du Conseil constitutionnel. Je demande donc le retrait de cet amendement.

La commission émet une demande de retrait sur les amendements n°s 9, 10 et 12.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n°s 1 et 13 établissent un lien entre les contributions exceptionnelles et la contribution à 3 %, ce qui soulève un risque juridique. J'en demande le retrait.

La commission émet une demande de retrait des amendements n°s 1 et 13.

Articles additionnels après l'article 5

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 8 vise à supprimer la commission des infractions fiscales. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 8.

Concernant l'amendement n° 7, c'est un sujet connu sans rapport avec l'objet du texte qui nous est soumis. J'en demande le retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 7.

M. Alain Joyandet. – Il était difficile de se prononcer sur l'amendement n° 11 sans connaître la position du rapporteur général sur les amendements suivants proposant d'exempter les groupes mutualistes. Si j'avais connu l'avis du rapporteur sur les amendements ultérieurs, je me serais exprimé en faveur de l'amendement de suppression de l'article.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'analyse juridique indique qu'un dispositif *ad hoc* nous exposerait à une censure du Conseil constitutionnel au titre de l'égalité devant les charges publiques. C'est pourquoi le Gouvernement a recours au procédé traditionnel de contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés, qui a déjà fait l'objet d'un examen par le Conseil constitutionnel et n'a pas été censuré.

La commission donne les avis suivants sur les amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er}		
Instauration d'une contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés pour les sociétés réalisant plus de 1 milliard d'euros de chiffre d'affaires et d'une contribution additionnelle à cette dernière pour les sociétés réalisant plus de 3 milliards d'euros de chiffre d'affaires		
M. RETAILLEAU	11 rect.	Demande de retrait
M. LONGUET	4	Demande de retrait
M. SAVOLDELLI	5	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	6	Défavorable
M. LONGUET	3	Avis du Gouvernement
M. RAYNAL	9 rect.	Demande de retrait
M. LONGEOT	10	Demande de retrait
M. GENEST	12 rect.	Demande de retrait
M. CANEVET	1 rect.	Défavorable
M. CAPUS	13	Défavorable
Article additionnel après l'article 5		
M. SAVOLDELLI	8	Défavorable
M. SAVOLDELLI	7	Défavorable

Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 - Examen d'un amendement de séance

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le Gouvernement a déposé cette nuit un amendement sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, qu'il a ensuite rectifié dans la matinée. Nous l'avons examiné ce matin en urgence, dans des conditions qui ne permettent pas de travailler de façon satisfaisante. Je ne suis pas opposé au principe de contractualisation, mais on ne peut légiférer en la matière avec des bricolages de coin de table en cinq minutes.

Nous pouvons maintenant examiner cet amendement plus précisément. Sur le fond, nous pouvons nous réjouir que le Gouvernement reprenne certains éléments que nous avons introduits en commission. Ainsi, l'amendement déposé a repris notre souhait que les contrats fixent également les engagements de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales, en prévoyant « une contrepartie » en matière de dotation globale de fonctionnement (DGF) ou de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Le Gouvernement a également repris notre idée de plafonner la « sanction » éventuelle à un pourcentage des recettes réelles de fonctionnement. Enfin, il a repris le mécanisme de bonification que nous avions introduit à l'article 10. Par ailleurs, l'amendement souhaite limiter le dispositif de correction aux collectivités territoriales ayant l'obligation de contractualiser.

Cependant, l'amendement du Gouvernement ne reprend pas notre souhait que la « sanction » ne puisse dépasser une certaine fraction de l'écart à l'objectif de dépense. Il en est de même pour notre proposition que le mécanisme de correction ne puisse aboutir à diminuer le montant total des concours financiers de l'État, ce qui reviendrait à défaut à une « baisse déguisée » des dotations.

M. Philippe Dallier. – Eh oui !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – S'agissant de la « contrepartie » en cas de respect des objectifs, l'amendement évoque une « contrepartie » sur

la TVA versée aux régions, dans la mesure où elles ne perçoivent plus de DGF ; si la « contrepartie » est bienvenue, il me semble qu'elle devrait porter sur leurs ressources au sens large, et non explicitement sur la TVA, qui n'est pas un concours financier que l'État peut piloter ou gérer de façon individuelle pour chaque région.

Enfin, l'amendement me semble imprécis. Il vise les collectivités « mentionnées au IV », ce qui couvre aussi les collectivités territoriales ayant volontairement contracté : si cette démarche volontaire les conduit à être dans le périmètre du mécanisme de correction, bien peu de collectivités seront candidates... De même, le dispositif prévoit un « mécanisme de reprise financière » et un « mécanisme de correction », que l'on a du mal à distinguer. Quant au mécanisme de bonification proposé par le Gouvernement, il doublonne le volet incitatif que nous avons introduit, puisque l'alinéa 18 n'est pas supprimé par l'amendement du Gouvernement.

En définitive, l'amendement du Gouvernement comporte des avancées, mais aussi des reculs. Je vous propose donc soit d'en rester à notre texte de commission, soit d'adopter un amendement qui incorpore ces avancées. Cet amendement prévoirait l'exclusion des petites communes et établissements publics de coopération intercommunale du mécanisme de correction, en précisant que ceux qui auront contractualisé de façon volontaire demeureraient exclus de ce mécanisme. Il préciserait que la « contrepartie » que le Gouvernement a introduite porte sur « les ressources » et notamment la DGF, mais en supprimant la référence à la TVA des régions, car cette fraction transférée n'est pas un concours financier que l'État pourrait piloter. Enfin, nous pourrions reprendre les éléments de calendrier introduits par le Gouvernement et le renvoi à un décret en Conseil d'État pour la définition des modalités d'application de l'article.

Le fait que l'amendement du Gouvernement n'offre pas de garantie quant au montant des concours financiers de l'État me pousse cependant à privilégier l'option du dépôt d'un amendement.

M. Philippe Dallier. – Je pense qu'il faut effectivement adopter cet amendement, qui donne plus de garanties aux collectivités territoriales et évite que le Gouvernement ne procède à une baisse subreptice des dotations.

M. Charles Guené. – Je partage cet avis. J'ajoute que le travail effectué en commission des finances a été unanimement salué par les observateurs.

M. Jean-Marc Gabouty. – J'abonde dans le même sens : on ne peut pas renoncer aux avancées que nous avons introduites, mais il ne faut pas non plus refuser celles proposées par le Gouvernement.

M. Albéric de Montgolfier. – Exactement ! Nous intégrons les avancées du Gouvernement, mais nous conservons les nôtres !

M. Jean-François Husson. – J'ai entendu ce matin parler de vigilance et de bienveillance : à défaut d'être bienveillants, soyons vigilants, il sera plus facile de trouver un terrain d'entente.

La commission adopte l'amendement n° 56.

La réunion est close à 14 h 55.

COMMISSION DES LOIS

Mercredi 8 novembre 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 10 h10.

Dématérialisation des documents utilisés pour les réunions de commission – Communication

M. Philippe Bas, président. – Le bureau de la commission s'est réuni hier. Nous avons assisté à une démonstration de ce que pourra progressivement devenir la méthode de travail de la commission, à travers la dématérialisation de tous nos documents. La direction des systèmes d'information a élaboré une application qui nous permettra d'éviter de manipuler la version papier des textes, amendements, rapports et tableaux comparatifs. Cette application, appelée Démeter, très bien faite, est déjà accessible sur l'intranet du Sénat. Je vous rappelle la décision annoncée par le Président du Sénat de ne plus imprimer, sauf exception, nos rapports. Nous irons progressivement vers la dématérialisation complète, si l'application nous semble pratique, de l'ensemble des documents utilisés pour nos réunions, y compris les textes des projets et propositions de loi, les liasses d'amendements et les tableaux comparatifs, même si les documents sur support papier et les documents sur support électronique pourront coexister pendant un certain temps...

M. Pierre-Yves Collombat. – Il me semblait que l'on consultait avant de décider, et non l'inverse...

M. Philippe Bas, président. – J'ai été imprécis : la décision annoncée par le Président du Sénat concernant la dématérialisation des rapports est une décision d'expérimentation. La dématérialisation complète des documents utilisés pour les réunions de commission est, par ailleurs, expérimentée depuis plusieurs mois par nos collègues de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

M. Simon Sutour. – C'est décidé et cela se fera. Je le regrette, il faudrait faire coexister les deux systèmes. Je me suis entretenu avec des collègues de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, ils me disent que c'est impossible de suivre les travaux de la commission. Nous ne sommes pas tous formés aux nouvelles technologies. Cela a l'avantage d'accélérer le rythme des réunions, mais ce sera certainement moins démocratique.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il faut vivre avec son temps. Il y a toute une série de documents que l'on peut recevoir en version dématérialisée. L'impression de 500 amendements pour la commission puis pour la séance par exemple, alors que ces amendements sont tous sur internet, n'est peut-être pas utile. Mais pour les rapports, il y a une vraie différence entre la version informatique et la version papier, qui est plus confortable à manipuler et à lire.

M. Jean Louis Masson. – Le Parlement est important dans la vie de la Nation. Si on n'a pas les moyens d'imprimer ces documents pour faciliter le travail des parlementaires, c'est un scandale. On fait des économies de bouts de chandelle et, d'un autre côté, on gaspille

des sommes colossales, par exemple pour la serre des orchidées du jardin du Luxembourg ! Il est regrettable de mettre complètement de côté les parlementaires qui n'ont pas l'habitude de travailler avec l'informatique.

M. Philippe Bas, président. – Dans le processus d'expansion de la dématérialisation, il faudra tenir compte des méthodes de travail de chacun.

Mme Esther Benbassa. – Nous pouvons effectivement lire les amendements sur nos ordinateurs. Les rapports, eux, doivent rester en version papier, pour pouvoir circuler car la lecture de leur version dématérialisée est fastidieuse. On le voit avec les liseuses numériques, qui finalement ont un succès relatif.

M. François Grosdidier. – Le Sénat doit être exemplaire. Il y a un immense gaspillage de papier, cela fait longtemps que cette réforme aurait dû avoir lieu. On n'a pas tous la même maîtrise du numérique. Je comprends le mécontentement des usagers qui ne maîtrisent pas les nouvelles technologies et qui aujourd'hui y sont soumis, avec les demandes de cartes nationales d'identité par exemple. Mais je connais des parlementaires âgés qui connaissent très bien ces technologies. Et nous avons tous des collaborateurs, qui eux-mêmes les connaissent aussi bien. En revanche, je rejoins mes collègues sur la question des rapports.

M. François Bonhomme. – Le papier n'est pas remplaçable. Il permet de revenir en arrière, d'annoter, de conserver. Il est dommage de passer d'une étape à l'autre sans transition.

Mme Sophie Joissains. – La valeur d'un parlementaire ne se juge pas à sa maîtrise des nouvelles technologies. Il est important de conserver dans nos bibliothèques les rapports en version papier, et il nous faut une période de transition.

M. Éric Kerrouche. – Le Sénat ne doit pas se caricaturer lui-même. Pour avoir mis en place à plusieurs reprises la gestion dématérialisée de documents, je peux vous dire que c'est une question d'apprentissage, ce n'est pas une difficulté. Dans le domaine scientifique, l'ensemble des chercheurs travaillent sur des documents dématérialisés, quel que soit leur âge. En revanche, certains documents substantiels, comme les rapports, doivent pouvoir être conservés en version papier. Les solutions doivent être complémentaires.

M. Philippe Bas, président. – Je retiens qu'il faut donner sa chance à la dématérialisation, en lui permettant de coexister avec le papier. Nous serons nombreux à être progressivement séduits si l'outil répond à nos attentes. Et je constate un attachement certain à la version papier de nos rapports.

Missions d'information de la commission – Désignation de rapporteurs

M. Philippe Bas, président. – Un autre sujet a été abordé au cours de la réunion du bureau de la commission qui s'est tenue hier. En effet, de nombreuses propositions de mission d'information y ont été formulées par les représentants des groupes. Nos travaux comprendront un groupe de travail sur les infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs, dont le rapporteur, Mme Marie Mercier, et les autres membres ont été désignés le 25 octobre dernier. Ce groupe de travail qui comprend, outre son rapporteur, un membre de chaque groupe, se réunira d'ailleurs cet après-midi pour déterminer son programme de travail ; peut-être son périmètre exact pourrait-il être élargi ? Notre collègue Patrick Kanner,

par le dépôt d'un amendement à la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice, avait souhaité susciter un débat sur ce sujet des infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs. Son amendement avait été déclaré irrecevable car il était dépourvu de lien avec le texte de la proposition de loi mais il a eu le mérite, s'agissant d'un sujet sensible, d'entrainer la constitution de ce groupe de travail.

Mme Marie Mercier. – Nous nous réunissons effectivement aujourd'hui et je remercie la commission de nous laisser éventuellement élargir le périmètre des travaux du groupe.

M. Philippe Bas, président. – Notre bureau a donc arrêté le programme de nos travaux de contrôle, avec deux types de travaux : des missions d'information classiques, menées par un rapporteur de la majorité sénatoriale et un rapporteur membre d'un groupe d'opposition ou d'un groupe minoritaire, et des missions au long cours, composées d'un rapporteur et d'un membre de chaque groupe, une première sur le contrôle et le suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale, une seconde sur le contrôle et le suivi de la mise en œuvre de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Les auditions des différentes missions d'information seront ouvertes à tous les membres de la commission des lois.

Concernant la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale, je rappelle qu'elle avait été lancée compte tenu du nombre important de réformes concernant les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale menées ces dernières années, parmi lesquelles on peut citer la loi MAPTAM, la loi NOTRe, la loi sur les communes nouvelles ainsi que de récentes dispositions législatives sur l'organisation territoriale de l'État. La mission qui avait été constituée comprenait les rapporteurs de ces différents textes, MM. Jean-Jacques Hyest, René Vandierendonck, Pierre-Yves Collombat et Michel Mercier. Pour assurer la continuité du contrôle et du suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale, M. Mathieu Darnaud, qui avait succédé à M. Jean-Jacques Hyest pour les lois MAPTAM et NOTRe, pourrait devenir rapporteur de la mission ainsi renouvelée. Rappelons que les travaux de la précédente mission avaient débouché sur deux propositions de loi dont celle relative au maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes, adoptée par le Sénat et actuellement examinée à l'Assemblée nationale. Je propose donc que M. Mathieu Darnaud soit désigné rapporteur et je demande à chaque groupe de bien vouloir faire connaître au service de la commission des lois, avant le 15 novembre prochain, celui ou celle de ses membres qui sera désigné pour faire partie de la mission.

M. Mathieu Darnaud est nommé rapporteur de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale.

Il existe une deuxième mission dont nous allons, d'une certaine manière, prolonger les travaux : le comité qui avait été créé pour assurer un suivi du régime de l'état d'urgence, dont M. Michel Mercier, là aussi, était rapporteur. Le bureau de la commission a décidé de prolonger ces travaux par un contrôle et un suivi de la mise en œuvre de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, qui traduit une évolution du droit commun après la fin du régime de l'état d'urgence. Cette mission nous permettra, là aussi, d'obtenir du Gouvernement des éléments sur l'usage qu'il fait de ses nouvelles prérogatives, ce qu'il a d'ailleurs d'ores et déjà commencé à faire. Nous aurons donc l'occasion, de manière éclairée, de nous prononcer de nouveau, dans trois ans, sur le maintien ou non dans notre droit commun des quatre mesures les plus restrictives de liberté

introduites par cette loi, ces mesures tombant dans trois ans. Je vous propose, là aussi, de désigner un rapporteur, il pourrait s'agir de M. Marc-Philippe Daubresse, et un représentant de chaque groupe. Je demande à chaque groupe de bien vouloir faire connaître au service de la commission des lois, avant le 15 novembre prochain, celui ou celle de ses membres qui sera désigné pour faire partie de la mission.

M. Marc-Philippe Daubresse est nommé rapporteur de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Le bureau de la commission propose par ailleurs la création de missions d'information plus classiques, composées de deux rapporteurs.

Nous pourrions d'abord créer une mission consacrée à la responsabilité civile, avec pour rapporteurs MM. François Pillet et Jacques Bigot.

MM. François Pillet et Jacques Bigot sont nommés rapporteurs de la mission d'information sur la responsabilité civile.

Notre commission pourrait également s'intéresser à la justice prud'homale, en commun avec la commission des affaires sociales. Chacune de nos deux commissions désignerait deux rapporteurs. Je vous propose de nommer Mmes Agnès Canayer et Nathalie Delattre pour la commission des lois.

Mmes Agnès Canayer et Nathalie Delattre sont nommées rapporteurs de la mission d'information sur la justice prud'homale.

Nous pourrions également créer une mission d'information sur le vote électronique, dont Mme Jacky Deromedi pourrait être l'un des deux rapporteurs, aux côtés d'un membre d'un groupe d'opposition ou d'un groupe minoritaire.

Mme Jacky Deromedi est nommée rapporteur de la mission d'information sur le vote électronique.

Mme Sophie Joissains. – Je vous informe, à sa demande, qu'Yves Détraigne est intéressé pour être l'autre rapporteur de cette mission.

M. Philippe Bas, président. – Nous en prenons bonne note, même s'il nous faudra trancher en cas de pluralité de candidatures à une même fonction de rapporteur.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il est important que ce soit les groupes qui proposent ces candidatures aux fonctions de rapporteur.

M. Philippe Bas, président. – Tout à fait. Une autre mission serait consacrée au handicap dans la fonction publique. Mme Catherine Di Folco pourrait en être l'un des deux rapporteurs, aux côtés d'un membre d'un groupe d'opposition ou d'un groupe minoritaire.

Mme Catherine Di Folco est nommée rapporteur de la mission d'information sur le handicap dans la fonction publique.

M. Philippe Bas, président. – Enfin, une mission serait consacrée à la thanatopraxie. M. Jean-Pierre Sueur pourrait en être l'un des deux rapporteurs, aux côtés d'un membre de la majorité sénatoriale.

M. Jean-Pierre Sueur. – Si mon groupe le veut bien...

M. Jean-Pierre Sueur est nommé rapporteur de la mission d'information sur la thanatopraxie.

M. Philippe Bas, président. – Toutes ces missions d'information débuteront prochainement leurs travaux. Nous désignerons les autres rapporteurs lors de notre prochaine réunion, je demande donc aux groupes de bien vouloir faire connaître les candidatures au service de la commission des lois. Nous pourrions lancer un peu plus tard, à partir de février 2018, une mission d'information sur les conséquences des décisions juridictionnelles sur la surpopulation carcérale, dont le libellé devra être précisé, et une mission sur les évolutions du droit local alsacien-mosellan, à laquelle nous consacrerons dans un premier temps une matinée d'auditions en commission.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il faut veiller au bon équilibre entre les groupes. Il y a sept groupes. Chacun doit avoir une place conforme à son effectif, dans la bonne harmonie.

Nos amis députés ont visité lundi une trentaine de prisons, faisant en cela usage d'un droit pour les parlementaires. La question des conditions de détention est un sujet sur lequel le Sénat a beaucoup travaillé. Nous tenons beaucoup à ce thème.

M. Jean Louis Masson. – Vous choisissez les rapporteurs parmi les membres des groupes. Quid des non inscrits ?

M. Philippe Bas, président. – Il existe beaucoup d'avantages, mais aussi quelques inconvénients, au fait d'être non inscrit. La bonne voie consisterait à participer aux auditions d'une mission d'information, pour avoir le même degré d'information que les rapporteurs, sans pour autant être formellement rapporteur.

Mme Brigitte Lherbier. – Dans les réflexions sur la surpopulation carcérale, il faut penser aux mesures alternatives à l'emprisonnement, comme les travaux d'intérêt général.

Proposition de loi tendant à garantir la représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Depuis la Révolution française, jamais la France n'a connu un mouvement aussi important de regroupement de communes, que j'ai qualifié de « révolution silencieuse » dans un rapport d'information dont j'étais rapporteur avec notre collègue Christian Manable au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

En 2015 et 2016, 517 communes nouvelles ont été créées, contre moins de 800 entre 1971, année de l'adoption de la loi « Marcellin », et 2010, année de l'adoption de la loi de réforme des collectivités territoriales. Ces 517 communes nouvelles sont issues de la fusion

de 1 760 communes et de l'implication de près de 24 000 élus locaux. L'Association des Maires de France recense encore plus de 90 projets actuellement en cours, impliquant 230 communes.

Cette révolution silencieuse témoigne de la vitalité des communes, de leur capacité à évoluer, du sens des responsabilités des élus locaux pour garantir l'efficacité des services publics mais aussi la nécessaire proximité que la population appelle de ses vœux.

Au moins trois facteurs peuvent expliquer cette évolution importante. Tout d'abord, la création de communes nouvelles procède d'une démarche volontaire des élus, désireux de bâtir ensemble un projet commun au service de leurs concitoyens. Ensuite, elle est facilitée par la souplesse du régime juridique mis en place en 2010, ajusté en 2015 et 2016, qui permet d'adapter la commune nouvelle à la réalité locale en conservant, par exemple, les communes historiques sous le statut de « communes déléguées », avec la désignation d'un maire délégué, l'existence éventuelle d'un conseil de la commune déléguée et, enfin, la présence d'une mairie de la commune déléguée. Enfin, elle est encouragée par un pacte financier qui garantit la stabilité de leur dotation globale de fonctionnement et dont le projet de loi de finances pour 2018 prévoit la reconduction au bénéfice des communes nouvelles créées entre le 2 janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2019.

2020 marquera une étape importante pour la plupart des communes nouvelles, avec le premier renouvellement général de leurs conseils municipaux. Ce dernier se traduira par une diminution, parfois brutale, du nombre des élus des communes nouvelles. En effet, pour faciliter la création de communes nouvelles, le législateur a mis en place un régime dérogatoire au droit commun permettant d'augmenter, à titre transitoire, l'effectif des conseils municipaux des communes nouvelles et, ainsi, aux élus des communes historiques d'y siéger. Au cours de la période transitoire entre la création de la commune nouvelle et le renouvellement suivant du conseil municipal, le conseil municipal de la commune nouvelle est composé de l'ensemble des conseillers municipaux des anciennes communes, si leurs conseils municipaux le décident par délibérations concordantes prises avant la création de la commune nouvelle. Puis, entre le premier renouvellement et le deuxième renouvellement consécutifs à la création de la commune nouvelle, le conseil municipal de la commune nouvelle comporte un nombre de membres égal à celui prévu pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure. Enfin, à l'issue du deuxième renouvellement consécutif à la création de la commune nouvelle, le nombre des membres du conseil municipal de la commune nouvelle est celui de la strate démographique à laquelle appartient la commune nouvelle, intégrant ainsi le droit commun.

La baisse de l'effectif des conseils municipaux des communes nouvelles sera particulièrement sensible dans celles qui regroupent de nombreuses communes déléguées, avec une diminution de l'effectif de leur conseil municipal pouvant parfois atteindre 70 %. À titre d'exemple, le conseil municipal de la commune nouvelle de La Hague (Manche), issue du regroupement de dix-neuf communes transformées en communes déléguées avec une population de 11 840 habitants, compte aujourd'hui 234 conseillers municipaux. Ce nombre devrait diminuer à 35 en 2020 – soit une baisse de 85 % – puis à 33 en 2026.

Cette baisse parfois brutale de l'effectif des conseils municipaux des communes nouvelles, souvent qualifiée « d'échafaud des élus locaux », suscite des inquiétudes compréhensibles aussi bien chez les élus qui ont mis en place des communes nouvelles que chez ceux qui envisagent de le faire.

Ces inquiétudes se sont notamment exprimées lors des premières assises nationales des communes nouvelles organisées par l'Association des Maires de France le 12 octobre dernier : crainte d'une représentation insuffisante de certaines communes déléguées au conseil municipal de la commune nouvelle, risque de ne pas pouvoir créer un conseil de la commune déléguée, voire d'une disparition de cette dernière, prise en compte insuffisante des aspirations de ses habitants.

Elles ont conduit notre collègue sénateur de la Lozère Alain Bertrand et plusieurs de nos collègues à présenter la proposition de loi n° 620 (2016-2017) tendant à garantir la représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles, qui a été inscrite à l'ordre du jour du Sénat réservé au groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen du mercredi 22 novembre 2017. L'article unique de cette proposition de loi tend à apporter une triple modification au régime des communes nouvelles de 1 000 habitants et plus ayant conservé des communes déléguées.

Tout d'abord, la proposition de loi tend à prévoir une nouvelle obligation applicable aux listes de candidats aux élections municipales organisées dans ces communes : chaque liste devrait, en plus de l'obligation de parité et de complétude de la liste, comporter des candidats résidant dans chaque commune déléguée, selon des modalités fixées en décret en Conseil d'État. La condition de résidence s'apprécierait au moment de l'élection.

Il me semble que cette nouvelle obligation aurait pour conséquence de rigidifier la constitution des listes électorales dans les communes nouvelles composées d'un nombre important de communes déléguées, sans garantir pour autant une représentation de chaque commune déléguée au sein du conseil municipal de la commune nouvelle. En effet, dans les communes composées de plusieurs communes déléguées et dans lesquelles plusieurs listes seraient en lice, il n'est pas certain que chaque commune déléguée puisse être représentée par un candidat élu, en particulier ceux en fin de liste. Par ailleurs, dans certains cas, il n'y aurait pas assez de sièges à pourvoir pour assurer la représentation de l'ensemble des communes déléguées. Ce serait le cas, par exemple, d'une commune nouvelle composée de seize communes mais dont le conseil municipal compterait seulement quinze conseillers. La disposition proposée ne serait donc opérante que dans les communes nouvelles ayant un nombre limité de communes déléguées, c'est-à-dire deux ou trois. Enfin, on peut penser que, spontanément, sans qu'une loi soit nécessaire, les élus chercheront à présenter des listes qui assureront une représentation de l'ensemble des communes déléguées, afin d'augmenter leurs chances de remporter la majorité des suffrages.

La deuxième modification tend à prévoir que tout conseiller municipal soit remplacé par le suivant de liste résidant dans la même commune déléguée et non par le premier suivant de liste comme c'est le cas aujourd'hui, la résidence s'appréciant au moment de l'élection. L'objectif de cette disposition est d'assurer une représentation continue d'une commune déléguée sur toute la durée du mandat.

Cette modification soulève toutefois au moins deux difficultés d'ordre pratique. D'une part, elle limite fortement les possibilités de remplacement en cas de vacance, ce qui obligeraient, alors même qu'une liste de candidat ne serait pas totalement épuisée, à organiser des élections partielles. D'autre part, la proposition de loi est muette dans les cas où une liste ne comporterait aucun candidat supplémentaire résidant dans la même commune déléguée. C'est une vraie difficulté. On peut imaginer que les dispositions de droit commun s'appliqueraient, ce qui ne permettrait pas alors de répondre à l'objectif de représentation des communes déléguées. Ce cas d'espèce n'est pas théorique : l'abaissement à 1 000 habitants du

seuil d'application de l'élection des conseillers municipaux au scrutin de liste à deux tours a conduit, pour une grande partie des communes de 1 000 à 3 499 habitants, à la présentation et à l'élection, *in fine*, d'une seule liste de candidats. Dans cette hypothèse, puisque la liste doit comporter autant de candidats que de sièges à pourvoir, l'ensemble des candidats de la liste siègent au conseil municipal. Dès lors, en cas de vacance d'un siège de conseiller municipal, il doit être procédé à une élection partielle pour procéder au renouvellement de l'ensemble du conseil municipal.

Enfin, la proposition de loi tend à prévoir l'élection du maire délégué parmi les seuls conseillers municipaux de la commune nouvelle résidant dans la commune déléguée. À défaut, il serait élu parmi l'ensemble des conseillers municipaux de la commune nouvelle. Cette dernière modification soulève là encore des difficultés pratiques et juridiques. En effet, la proposition de loi équivaut, sur ce point, à un sectionnement électoral qui ne dit pas son nom. Le retour à un sectionnement électoral ou à une forme équivalente constituerait la solution la plus logique et la plus efficace pour assurer une représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles. Toutefois, les difficultés qui ont résulté du sectionnement électoral prévu par la loi « Marcellin » et qui ont justifié sa suppression en 2013, pour les communes de moins de 20 000 habitants, invitent à la prudence : conflits, blocages en cas de majorités divergentes entre les sections, décalage entre l'élection au suffrage universel direct des élus d'une section électorale et la réalité des pouvoirs du maire délégué. Cette solution est en outre fragilisée par la jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'égalité devant le suffrage, ce principe s'opposant à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans une décision du 18 novembre 1982. Ce principe explique qu'à Paris, par exemple, un candidat peut résider dans un autre arrondissement que celui dans lequel il se présente.

Au-delà des difficultés pratiques et juridiques qu'elles soulèvent, les dispositions de la proposition de loi semblent en contradiction avec la philosophie même des communes nouvelles, fondée sur la souplesse et le volontariat des élus, qui peuvent ainsi déterminer l'organisation de la commune la plus adaptée aux spécificités de leurs territoires et aux attentes de leurs concitoyens. Toute modification du statut des communes nouvelles doit être appréciée au regard de cette philosophie à laquelle sont particulièrement attachés les élus locaux.

Enfin, il me semble nécessaire de mener une réflexion plus globale sur les ajustements éventuels devant être apportés au régime juridique des communes nouvelles, afin de fournir d'ici 2020 une réponse d'ensemble et cohérente aux difficultés rencontrées par les élus, plutôt que de multiplier les réformes ponctuelles. Il ne faut pas perdre de vue qu'une commune nouvelle n'est pas une « colocation ». On ne crée pas une commune nouvelle avec pour seul objectif l'optimisation des recettes fiscales et budgétaires. C'est au contraire un vrai projet de territoire. Outre la question de la représentation des communes déléguées après 2020, plusieurs ajustements pourraient être apportés pour améliorer le régime des communes nouvelles et le rendre plus attractif : citons la place des maires délégués dans le tableau de la municipalité, la définition d'une nouvelle phase transitoire concernant l'effectif des conseillers municipaux des communes nouvelles composées de communes déléguées ou encore l'articulation entre communes nouvelles et intercommunalités. C'est pourquoi je vous proposerai, mes chers collègues, de ne pas adopter cette proposition de loi et de présenter, pour la séance publique, une motion de renvoi en commission de ce texte afin de pouvoir poursuivre la réflexion sur ce sujet important.

M. Mathieu Darnaud. – Je félicite notre collègue Mme Françoise Gatel pour son travail complet et éclairant.

Je reprendrai à mon compte l'analyse que notre collègue Pierre-Yves Collombat a exprimée lors de nos déplacements dans le cadre de la mission de contrôle et de suivi des dernières lois de réforme territoriale. Nous devons être particulièrement vigilants sur la multiplication des règles dérogatoires. Gardons à l'esprit qu'une commune nouvelle deviendra, à l'issue du deuxième renouvellement de son conseil municipal suivant sa création, une commune de droit commun. On a pu constater, lors de nos déplacements, que certains élus considèrent la commune nouvelle comme un agrégat de petites communes qui coexistent, le maintien des conseils municipaux des communes historiques étant perçu comme le moyen de préserver ces dernières. Il risque d'y avoir des réveils difficiles. Paradoxalement, la loi « Marcellin » préservait davantage, à travers les sections électorales, la commune historique que ne le fait la loi « Pélissard ». Les maires sont-ils conscients que la commune nouvelle n'est pas une simple addition de communes mais bien une nouvelle commune qui intégrera le droit commun à partir de 2026 ?

Bien évidemment, nous devons faire confiance au bon sens des élus locaux. On peut imaginer que, même après 2026, les listes seront composées de telle sorte que seront représentées toutes les anciennes entités communales. Mais peut-être aussi que ce ne sera pas le cas, notamment dans les grandes communes nouvelles mises en place autour d'une importante commune centre. La situation serait identique à ce qu'on a pu parfois constater dans des communautés de communes ou d'agglomération dites « XXL » constituées autour d'une ville-centre importante qui concentre la majorité de la population. Et la tentation pourrait être forte, pour des futurs candidats, de rechercher en priorité les suffrages des élections de la principale commune historique, ce qui gommerait, au moins dans l'esprit, les communes déléguées.

La proposition de loi nous invite à nous interroger sur la commune nouvelle que nous voulons, non pas aujourd'hui, mais demain, lorsque prendront fin les dispositions dérogatoires et transitoires actuelles. Il existe des communes nouvelles qui fonctionnent bien, notamment celles qui disposent d'un tissu associatif dynamique. Si, quantitativement, la commune nouvelle est une réussite dans certains territoires, certains départements, comme l'Ardèche, n'ont aucune commune nouvelle, en raison de contraintes géographiques, territoriales, culturelles, historiques. On constate aujourd'hui un clivage entre une France de l'Ouest qui porte un esprit inter-communaliste et une France du Sud-Est où la commune nouvelle ne se développe pas, ce qui pose question.

M. Philippe Bas, président. – C'est important en effet qu'il n'y ait pas tromperie auprès des élus locaux. La commune nouvelle est un processus de fusions de communes destiné à créer une seule commune comportant plusieurs bourgs. C'est un dispositif qui intéresse particulièrement les territoires ruraux, même si certaines villes se sont emparées du dispositif, comme Cherbourg. Ce processus est particulièrement pertinent dans les territoires ruraux où se sont constituées d'immenses communautés de communes dans lesquelles se sont éloignés les centres de décision et où il représente un antidote permettant de préserver une démocratie de proximité. La commune nouvelle est en quelque sorte l'héritière des petites communautés de communes rurales de nos anciens cantons. Mais ce n'est pas un dispositif prêt-à-l'emploi adapté à tous les territoires.

M. Éric Kerrouche. – Cette proposition de loi pose une bonne question – celle de la représentativité démocratique – mais y apporte une mauvaise réponse. Cela fait deux

siècles que l'on essaie de réduire le nombre des communes. Le dispositif des communes nouvelles a fourni de bonnes réponses sur le plan financier et en termes de souplesse. La commune nouvelle n'est pas imposée par l'État, contrairement à la récente révision de la carte intercommunale opérée par les schémas départementaux de coopération intercommunale.

Mais le problème de la représentativité des communes historiques est réel. Sur les 517 communes nouvelles créées ces deux dernières années, 98 % ont recouru à la disposition transitoire et dérogatoire permettant à leur conseil municipal d'avoir un effectif égal à l'addition des conseils municipaux de l'ensemble des communes historiques. À l'issue du prochain renouvellement général des conseils municipaux de 2020, l'effectif du conseil municipal de certaines communes nouvelles va diminuer, dans une proportion qui pourra atteindre 87,5 %, ce qui soulève une inquiétude compréhensible parmi les élus locaux.

Or la proposition de loi, qui tente d'y répondre, soulève des problèmes de constitution des listes, de vacance des sièges et enfin de constitutionnalité quant à l'élection des maires délégués. Elle risque au final d'aboutir à l'effet inverse à celui recherché en fragilisant la commune nouvelle au profit des communes déléguées. Dans les communes de plus de mille habitants, soumises au scrutin proportionnel de listes, les têtes de liste recherchent une représentativité géographique. Dans les communes fusionnées sous le régime de la loi « Marcellin », la représentation de chacune des anciennes communes perdure. La commune nouvelle est une « nouvelle commune », une nouvelle entité. La question posée par la proposition de loi est intéressante mais il faut trouver d'autres solutions techniques comme, par exemple, celle de rendre obligatoire la charte aujourd'hui facultative. Si cette dernière est dépourvue de portée contraignante, elle revêt néanmoins une portée morale très forte pour les élus.

C'est pourquoi la proposition de notre rapporteur de renvoi en commission me paraît être une bonne solution.

M. Pierre-Yves Collombat. – J'ai été ébloui par l'exposé de l'ensemble des difficultés techniques et juridiques que soulève cette proposition de loi. Mais je ne partage pas la conclusion qui nous est proposée.

La question est de savoir pour quelles raisons des communes nouvelles sont créées. Leur développement s'inscrit dans un mouvement général visant à supprimer les communes, avec la constitution d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus en plus centralisés et étendus, et les communes nouvelles, qui permettent de bénéficier d'avantages financiers et de mesures de transition avantageuses.

Je partage le constat de M. Darnaud : des communes nouvelles ont été créées comme solution aux difficultés posées par l'élargissement des EPCI. Mais certains élus vont bientôt déchanter lorsqu'ils découvriront que leur commune a disparu...

Sur le plan pratique, plusieurs raisons militent en faveur de cette proposition de loi, c'est la raison pour laquelle je l'avais co-signée. Dans certains territoires, les préfets ont été particulièrement dynamiques en matière de création de communes nouvelles, tandis que dans d'autres, c'est le maire de la commune la plus importante qui est l'initiateur du projet. On peut ne pas être favorable à cette proposition de loi, mais je ne comprends pas l'intérêt d'un renvoi en commission.

M. Alain Marc. – Cette proposition de loi est une facétie de l'histoire : on souhaite le retour des sections de communes.

La commune nouvelle est issue d'une démarche volontaire des élus locaux. Mais, comme l'a dit M. Darnaud, certains maires risquent d'avoir un réveil difficile dès 2020, car les raisons qui ont poussé les élus à recourir à un regroupement de communes sont différentes. Souvent le choix de la commune nouvelle a été justifié par des raisons financières, avec le maintien pendant trois ans de la dotation globale de fonctionnement, dans le contexte de baisse des concours financiers de l'État.

On répète que, pour recourir à une commune nouvelle, il faut définir au préalable un véritable projet de territoire. Mais il existe d'autres moyens permettant de définir un tel projet : communautés de communes, parcs naturels régionaux... sans qu'il soit nécessaire de créer des communes nouvelles. Par ailleurs, on nous dit souvent que la France compte trop de communes...

Mais, dans tous ces regroupements, de très petites communes se retrouvent sans moyen d'expression, avec des élus perdus. Comment voulez-vous que les habitants de ces petites communes s'y retrouvent ? Nous ne devons pas être complices de cet état de fait, souvent inspiré par des instances parisiennes...

M. Jean Louis Masson. – Il y a deux communes nouvelles dans mon canton et, manifestement, les élus n'avaient pas compris que les communes historiques disparaîtraient au profit de la commune nouvelle. Ils commencent à s'en rendre compte, ce qui va créer une vraie difficulté.

À mon sens, cette difficulté trouve son origine dans la suppression des sections électorales dans les communes associées, contre laquelle je m'étais opposé. Dans une commune classique, il me paraît naturel de ne pas créer de sections électorales. Mais dans une commune fusionnée, composée de communes associées ou de communes déléguées selon les cas, nous sommes dans une situation invraisemblable où les élus de la commune centre désignent les maires délégués et les conseillers délégués des communes historiques.

Il faudrait clarifier tout cela, par exemple en supprimant toutes les sections électorales. Je n'ai toujours pas compris pourquoi ont été maintenues les sections électorales dans les seules communes de plus de 20 000 habitants.

Le renvoi en commission n'est pas cohérent puisque nous renvoyons à nous-mêmes l'examen du texte alors que nous en sommes déjà saisis. Il faut avoir le courage de ses opinions et nous prononcer pour ou contre cette proposition de loi, en y apportant les modifications nécessaires.

M. Philippe Bas, président. – Ce qui justifie ce renvoi en commission, c'est que la proposition de loi ne traite qu'un aspect du sujet alors que d'autres questions relatives aux communes nouvelles se posent, qui relèvent d'un examen plus approfondi. Ce n'est pas une manière d'éviter les questions qui nous sont posées.

M. Jean Louis Masson. – Toutes les motions de procédure sont en général une « manière polie » d'enterrer les textes !

M. Philippe Bonnecarrère. – Je partage l'essentiel de ce qui a été dit par différents collègues.

Les auteurs de la proposition de loi ne doivent pas se vexer du renvoi en commission qui est une reconnaissance de la pertinence de la question posée et une invitation à travailler ensemble. Ma question portera sur la suite du renvoi en commission et du travail que devra mener notre commission.

Sur le terrain, on constate deux types de projet de commune nouvelle, avec chaque fois une responsabilisation des élus dans le cadre d'une démarche volontaire.

Premier cas, celui de deux, trois ou quatre communes voisines qui ont l'habitude de travailler ensemble, avec souvent une école en commun et du personnel mutualisé, et qui souhaitent aller plus loin. Deuxième cas, celui d'intercommunalités qui fonctionnent bien, qui sont parvenues à un haut degré d'intégration et qui s'interrogent sur l'opportunité d'une mutualisation totale, ce que propose la commune nouvelle. Ces deux cas soulèvent des problèmes différents. Dans le premier cas, si les questions budgétaires sont réglées, il n'en est pas de même de la représentation des communes. Mais, pour y répondre, tout ne relève pas du législatif : la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale devrait aborder la question de la clarification du mécanisme contractuel poussé à « son maximum », et le comparer à celui de la commune nouvelle. Nous n'avons pas forcément besoin de réforme législative sur ce point mais plutôt d'une clarification du droit. Quant au deuxième cas, il est plus simple à aborder du point de vue législatif, mais demeure la question du rattachement d'une commune nouvelle issue d'un EPCI à un nouvel EPCI. Or cette commune nouvelle issue d'une intercommunalité pourrait continuer à exister sous cette forme sans forcément rejoindre une nouvelle intercommunalité, dès lors qu'elle respecterait les seuils imposés par la loi.

M. Philippe Bas, président. – Il y a effectivement des alternatives possibles à la commune nouvelle : citons la mutualisation par contrat entre communes, particulièrement appréciée par les maires qui y ont recouru, ou encore la mise en place de pôles territoriaux dans certains EPCI, qui permettent un exercice territorialisé des compétences intercommunales en y associant les communes.

Mme Agnès Canayer. – Beaucoup de communes nouvelles sont créées en milieu rural, notamment pour peser dans les conseils communautaires des intercommunalités « XXL ».

Pour ma part, j'ai l'expérience d'une commune nouvelle créée en milieu urbain – celle dont je suis élue – composée de communes associées issues de la loi « Marcellin » et qui connaît de grandes difficultés. En effet, la commune associée donne l'illusion de la proximité, de la démocratie locale, avec un maire délégué, un conseil de la commune délégué, qui ont le prestige de la fonction mais qui n'ont en réalité aucun pouvoir, ni aucun budget. Ma commune est l'une des quatre dans lesquelles le sectionnement électoral n'a pas été supprimé. Elle a du mal à se réformer, notre organisation municipale étant totalement enkystée.

La proposition de loi risque de porter atteinte à l'équilibre des communes nouvelles et à leur adaptabilité aux spécificités locales, nécessaires pour la réalisation d'un projet de territoire de long terme, à l'instar des intercommunalités dites « XXL ». Je suis élue dans une intercommunalité où pèse une commune-centre représentant 80 % de la population. Nous étions parvenus à un accord permettant de réduire le poids de la commune-centre au bénéfice des petites communes. Malheureusement, la loi est venue casser cet équilibre, en redonnant plus de place à la commune-centre, alors-même que ce n'était pas la volonté de cette dernière, remettant en cause le fonctionnement de notre intercommunalité, au détriment

des petites communes. Il est donc important de laisser aux élus la souplesse nécessaire pour définir l'organisation qui leur paraît la plus adaptée, dans le cadre d'un accord local. C'est pourquoi le renvoi en commission est une bonne solution pour approfondir cette question.

Mme Nathalie Delattre. – Les membres du groupe RDSE ici présentes, qui n'avons pas signé le texte, ne voyons aucun inconvénient au renvoi en commission. La proposition de loi a le mérite d'avoir posé une excellente question mais n'y apporte pas les réponses pertinentes attendues. D'où la nécessité d'engager une réflexion dans un cadre plus global, comme le propose notre rapporteur.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Je vous remercie, mes chers collègues, de votre intérêt pour ce sujet. Quelques précisions méritent d'être apportées au regard des nombreuses interventions. Dans la lignée des propos de Mathieu Darnaud, lorsque j'indique qu'un projet de territoire est nécessaire pour garantir le succès d'une commune nouvelle, cela ne signifie pas que tout projet commun de territoire doit obligatoirement déboucher sur la création d'une commune nouvelle. Mais une commune nouvelle ne peut fonctionner que si elle s'appuie sur un projet commun de territoire suffisamment abouti. Les communes nouvelles qui réussissent sont celles qui ont un périmètre territorial qui n'a rien d'artificiel, celles où les élus viennent épouser, par la création d'une commune nouvelle, un bassin de vie et des habitants qui ont un même mode de vie.

Comme Mathieu Darnaud, je pense qu'il faut s'interroger sur les raisons qui expliquent les disparités territoriales très fortes en matière de création de communes nouvelles. Il existe par endroit une véritable frénésie – c'est le cas par exemple dans le Maine-et-Loire, où de nombreux regroupements ont eu lieu, qui ont même ensuite débouché sur des élargissements – alors que, dans d'autres territoires, au contraire, subsistent des réticences.

Monsieur Kerrouche, je partage votre interrogation. La réponse apportée par la proposition de loi me semble être contraire à l'objectif poursuivi. Nous découvrons des questions nouvelles au fur et à mesure du développement des communes nouvelles : par exemple, à Annecy, une très grande commune nouvelle vient d'être créée, ce qui était assez inattendu, du fait de l'évolution du périmètre des compétences de la région. Le besoin d'une plus forte visibilité, par rapport aux pôles touristiques, pour Annecy, a entraîné la création de cette commune nouvelle. Il faut donc traiter ces nouvelles problématiques à mesure qu'elles sont identifiées. Concernant le caractère obligatoire de la charte, je reste prudente. Celle-ci est adoptée au moment de la création de la commune nouvelle et engage, d'un point de vue moral, les élus qui ont initié le projet. Cela n'aurait pas de sens pour eux de renier, lors des prochaines élections municipales de 2020, leurs promesses de 2017. Je considère en revanche que la nouvelle équipe municipale doit pouvoir revenir en arrière mais il appartient aux élus en place de trancher. La commune déléguée n'a pas nécessairement vocation à être pérenne. Il ne faut donc pas donner un caractère contraignant à la charte, de manière pérenne : c'est davantage un engagement moral de la part des élus qui mettent en place le projet.

Monsieur Collombat, comme vous le savez, Jacques Pélissard, lorsqu'il était président de l'Association des Maires de France, a été à l'origine du cadre juridique actuel des communes nouvelles. On ne peut pas le soupçonner d'être favorable à la disparition des communes. Il a considéré que les communes nouvelles étaient une nécessité, pour donner à ceux qui le souhaitent – et j'insiste sur la liberté de la démarche – la possibilité de fusionner des communes, afin d'organiser les services sur un territoire élargi tout en conservant une certaine proximité. Je ne partage donc pas du tout votre point de vue selon lequel les communes nouvelles mettraient à mal l'existence même de l'échelon communal. La

commune nouvelle, pour ceux qui la choisissent, pour ceux qui ont réfléchi à sa mise en place, est au contraire un moyen de sauver la strate communale. Il n'y a pas « d'arnaque » puisque ce sont les élus qui rédigent la charte. Il leur appartient bien sûr de le faire avec discernement s'ils choisissent d'y recourir.

Monsieur Marc, tout projet commun de territoire n'aboutit pas nécessairement à la création d'une commune nouvelle. Je me suis sans doute mal exprimée. Il s'agit seulement d'un prérequis indispensable à la constitution d'une commune nouvelle, mais les élus sont libres de créer ou non une commune nouvelle, elle ne représente qu'une réponse parmi d'autres. Je souhaite que la palette d'outils qui existe perdure. Ce qui est certain, c'est que la commune nouvelle ne réussit que s'il y a eu réflexion autour d'un projet commun de territoire. C'est un mariage de raison entre des communes mais un mariage ne fonctionne que si on a quelque chose en commun. La commune nouvelle est un outil auquel des élus peuvent librement choisir de recourir, ce n'est nullement la réponse à tous les maux rencontrés par les communes. Si, à l'inverse, la commune nouvelle n'est constituée que pour des raisons budgétaires, afin de bénéficier du maintien de la dotation globale de fonctionnement pendant trois ans, cela ne peut pas fonctionner dans la durée.

Je ne partage pas du tout le point de vue de M. Masson. La suppression du sectionnement électoral était nécessaire.

Monsieur Bonnecarrère, je partage totalement votre point de vue sur l'existence de plusieurs types de communes nouvelles. Vous soulevez l'excellente question, à propos de laquelle j'ai des propositions à formuler, de l'intercommunalité de services qui se transforme ensuite en commune nouvelle. Il s'agit d'une réalité, c'est pourquoi j'ai regretté que le Gouvernement, lors de l'examen parlementaire de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) ignore le phénomène des communes nouvelles. L'intercommunalité permet d'organiser des services mutualisés sur un territoire. Mais elle permet aussi d'organiser le territoire sur un modèle qui est, à mon avis, un peu trop monolithique. Le sujet de la commune nouvelle est donc l'occasion de questionner le modèle d'organisation intercommunale que nous avons mis en place. En matière de transports ou de tourisme, il faut travailler en réseaux mais il existe bien d'autres formes de contractualisation que la commune nouvelle, c'est un outil parmi d'autres.

Madame Canayer, vous évoquez les difficultés liées à la loi de 1971. Avec des communes associées, on est à mi-chemin entre deux situations. On ne peut pas rester dans le transitoire.

Madame Delattre, vous avez raison sur les problématiques soulevées, la réponse apportée par la proposition de loi suscite plus de questions qu'elle n'apporte de solutions. Si vous me permettez de prendre un exemple personnel, j'ai créé au 1^{er} janvier 2017 une commune nouvelle à partir de trois communes, pour donner un avenir à celles-ci. Nous avions d'ailleurs pris comme slogan lors de la création de cette commune nouvelle : « L'avenir est la raison du présent ». Nous avons décidé de bousculer le présent pour avoir un avenir. Contrairement à ce que dit M. Collombat, les communes nouvelles constituent une opportunité pour la pérennité des communes.

EXAMEN DE LA MOTION TENDANT AU RENVOI EN COMMISSION

M. Philippe Bas, président. – La commission est donc invitée à se prononcer sur la proposition de Mme Gatel de déposer une motion tendant au renvoi en commission, qui serait alors examinée en séance publique le 22 novembre prochain. Avant de soumettre au vote de notre commission le dépôt de ladite motion, je tiens à souligner que le renvoi en commission peut avoir une utilité véritable. Il ne s'agit pas d'un enterrement déguisé. J'en veux pour preuve que plusieurs textes ont été adoptés par le Sénat après qu'une motion de renvoi en commission a été adoptée. C'est le cas de la proposition de loi visant à renforcer la protection des chemins ruraux, initiée par notre ancien collègue Henri Tandonnet, qui a été adoptée par le Sénat le 12 mars 2015 après qu'une motion de renvoi en commission a été adoptée le 23 octobre 2014 sur la proposition de notre rapporteur Yves Détraigne, ou encore de la loi portant réforme de la prescription en matière pénale qui avait elle aussi, avant son adoption définitive par le Parlement, fait l'objet d'un renvoi en commission, le 2 juin 2016, à l'initiative de notre rapporteur François-Noël Buffet.

La commission décide de soumettre au Sénat une motion de renvoi en commission de la proposition de loi.

M. Philippe Bas, président. – Ce renvoi en commission permettra en outre à la mission de contrôle et de suivi des lois de réformes territoriales de s'intéresser à cette question. En conséquence, tous les amendements sont rejetés.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article unique

Les amendements COM-2, COM-1 ne sont pas adoptés.

Articles additionnels après l'article unique

Les amendements COM-3 et COM-4 ne sont pas adoptés.

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
M. LEROUX	2	Stabilité des conseils municipaux	Rejeté
M. LEROUX	1	Coordination	Rejeté
Articles additionnels après l'article unique			
M. de BELENET	3	Modification des circonscriptions électorales en cas de création de communes nouvelles	Rejeté
M. de BELENET	4	Représentation des EPCI à fiscalité propre composés de deux communes	Rejeté

La réunion est close à 11 h 55.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Vendredi 10 novembre 2017

- Présidence de M. Eric Woerth, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2017

La commission mixte paritaire a tout d'abord constitué son **bureau et désigné** :

- **M. Éric Woerth**, député, **président** ;

- **M. Vincent Éblé**, sénateur, **vice-président** ;

- **M. Joël Giraud**, député, et **M. Albéric de Montgolfier**, sénateur, en qualité de **rapporeurs, respectivement pour l'Assemblée nationale et le Sénat**.

À l'issue de l'examen en première lecture par chacune des assemblées, deux articles restaient en discussion. En application de l'article 45 de la Constitution, la commission mixte paritaire a été saisie de ces articles.

Après les interventions de MM. Éric Woerth, Vincent Éblé, Joël Giraud et Albéric de Montgolfier, et à l'issue d'un débat, la commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à un accord sur l'ensemble des dispositions restant en discussion et a conclu à l'échec de ses travaux.

La réunion est close à 9 h 12.

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 13 NOVEMBRE ET A VENIR

Commission des affaires économiques

Mardi 14 novembre 2017

à 17 h 45

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'Économie et des Finances, dans la perspective de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour 2018.

Mercredi 15 novembre 2017

à 9 h 30

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2018 (Mme Élisabeth Lamure, Mme Anne-Catherine Loisier et M. Martial Bourquin, rapporteurs pour avis).
 - Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2018 (M. Michel Magras, rapporteur pour avis).

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 15 novembre 2017

à 9 h 30

Salle Clemenceau

à 9 h 30 :

- Examen du rapport pour avis de MM. Ladislas Poniatowski et Bernard Cazeau sur le programme 105 – Action de la France en Europe et dans le monde – de la mission « Action extérieure de l'Etat » du projet de loi de finances pour 2018.
 - Examen du rapport pour avis de MM. Robert del Picchia et André Vallini sur le programme 185 – Diplomatie culturelle et d'influence – de la mission « Action extérieure de l'Etat » du projet de loi de finances pour 2018.

- Communication de MM. Robert del Picchia et André Vallini, rapporteurs au nom de la commission des affaires étrangères, et examen de l'avis de la commission sur le contrat d'objectifs et de moyens 2017-2020 de Campus France, en application de l'article 6 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat.

à 11 h 30 :

- Audition du Général François Lecointre, chef d'état-major des Armées, sur le projet de loi de finances pour 2018.

Jeudi 16 novembre 2017

à 12 h 30

Salle Clemenceau

En commun avec la commission des affaires européennes

- Audition de M. Michel Barnier, négociateur en chef chargé de la préparation et de la conduite des négociations avec le Royaume-Uni en vertu de l'article 50 du traité sur l'Union européenne.

Commission des affaires sociales

Mardi 14 novembre 2017

à 9 h 30, à 13 h 30 et à l'issue de la séance de l'après-midi

Salle n° 213

- Examen des amendements sur le projet de loi n° 63 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2018.

Mercredi 15 novembre 2017

à 9 heures 30

Salle n° 213

- Suite de l'examen des amendements sur le projet de loi n° 63 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2018.

- Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

Jeudi 16 novembre 2017

à 14 h 15

- Dépouillement simultané du scrutin au sein des commissions des affaires sociales des deux assemblées pour la présidence de la Haute Autorité de santé.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 15 novembre 2017

à 9 h 30

Salle n° 245

- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Pierre Leleux sur les crédits Audiovisuel et le compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public » et de Mme Françoise Laborde sur les crédits Livre et industries culturelles de la mission Médias, Livre et industries culturelles du projet de loi de finances pour 2018.

- Examen du rapport pour avis de M. Claude Kern sur les crédits de la mission Action extérieure de l'État du projet de loi de finances pour 2018.

- Communication de M. Claude Kern sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et Campus France pour la période 2017-2020, examen de l'avis de la commission.

à 16 h 30

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, sur le projet de loi de finances pour 2018.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 15 novembre 2017

à 9 h 30

Salle n° 67

- Examen du rapport pour avis sur la première partie du projet de loi de finances pour 2018 (M. Jean-Claude Luche, rapporteur pour avis).

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2018 (M. Pierre Médevieille, rapporteur pour avis).

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Biodiversité – Transition énergétique » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2018 (M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis).

Jeudi 16 novembre 2017

à 11 heures

Salle n° 67

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Sébastien Lecornu, Secrétaire d'État auprès du Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire.

à 15 heures

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de MM. Jacques Mézard, Ministre de la Cohésion des territoires, et Julien Denormandie, Secrétaire d'État auprès du ministre de la Cohésion des territoires.

Commission des finances

Mardi 14 novembre 2017

à 9 heures

Salle n° 131

- Examen du rapport en nouvelle lecture sur le projet de loi de finances rectificative pour 2017 (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général).
- PLF 2018 – Examen du rapport de M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, sur la mission « Justice » (et article 57 ter).
- PLF 2018 – Examen du rapport de MM. Arnaud Bazin et Éric Bocquet, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et article 63).

à 17 h 45

Salle n° 131

- PLF 2018 – Examen du rapport de M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, sur la mission « Enseignement scolaire ».

Mercredi 15 novembre 2017

à 8 h 30

Salle n° 131

- PLF 2018 – Examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2018
 - Tome II du rapport général (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général)

à 14 h 30

Salle n° 131

- PLF 2018 – Examen du rapport de M. Victorin Lurel, rapporteur spécial, sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »
- PLF 2018 – Examen du rapport de M. Jacques Genest, rapporteur spécial, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (et article 49 B)
- PLF 2018 – Examen des rapports de :
 - . M. Philippe Dominati, rapporteur spécial, sur les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » de la mission « Sécurités » (et article 62 bis)
 - . M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités » et le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » (et article 66)
 - . M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités » (et article 62 ter)

Jeudi 16 novembre 2017

à 10 h 30

Salle n° 131

- PLF 2018 – Examen du rapport de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, sur la mission « Médias, livre et industries culturelles » et le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »
- PLF 2018 – Examen du rapport de MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Action extérieure de l'État »
- PLF 2018 – Examen du rapport de Mme Frédérique Espagnac et M. Bernard Lalande, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Économie » et le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 14 novembre 2017

à 17 h 45

Salle Clemenceau

Captation – Ouverte à la presse

- Audition de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, et de Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi de finances pour 2018.

Mercredi 15 novembre 2017

à 10 heures

Salle n° 216

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de résolution visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission, présentée par M. Gérard Larcher, Président du Sénat (sous réserve de son dépôt).
- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité (sous réserve de son dépôt).
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 310 (A.N., XVè lég.) relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (procédure accélérée) (sous réserve de sa transmission).
- Nomination des membres de la mission d'information sur le contrôle et le suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale (rapporteur : M. Mathieu Darnaud).
- Nomination des membres de la mission d'information sur le contrôle et le suivi de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (rapporteur : M. Marc-Philippe Daubresse).

- Examen du rapport de M. Didier Marie et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 362 (2016-2017), adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 13 novembre 2017, à 12 heures

- Examen du rapport d'information de Mme Catherine Troendlé et M. Mathieu Darnaud relatif à la Polynésie française.

Commission des affaires européennes

Jeudi 16 novembre 2017

à 8 h 30

Salle A 120

- Régime électoral du Parlement européen : communication de Mme Fabienne Keller et M. Jean-Yves Leconte.

- Proposition de résolution européenne de Mme Nathalie Goulet tendant à la création d'un Tribunal pénal international chargé de juger les djihadistes européens ayant servi avec Daesh : examen du rapport de MM. Jacques Bigot et André Reichardt.

- Nomination de rapporteurs et de groupes de travail.

à 12 h 30

Salle Clemenceau

En commun avec la commission des affaires étrangères

- Audition de M. Michel Barnier, négociateur en chef chargé de la préparation et de la conduite des négociations avec le Royaume-Uni en vertu de l'article 50 du traité sur l'Union européenne.