

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 2007

- *Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de M. Julien Denormandie, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.....* 2007
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » - Examen du rapport pour avis.....* 2029
- *Projet de loi de finances pour 2019 - mission « Cohésion des territoires » crédits « Logement » Examen du rapport pour avis.....* 2044
- *Projet de loi de finances pour 2019 - mission « Cohésion des territoires » crédits « Politique de la ville » Examen du rapport pour avis.....* 2054
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.....* 2059
- *Questions diverses.....* 2078

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 2079

- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Défense » - Programme 146 « Equipement des forces » - Examen du rapport pour avis.....* 2079
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Défense » - Programme 212 « Soutien de la politique de défense » - Examen du rapport pour avis.....* 2082
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Défense » - Programme 178 « Préparation et emploi des forces » - Examen du rapport pour avis.....* 2087
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Défense » - Vote sur l'avis de la commission ...* 2091
- *Questions diverses.....* 2093

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 2095

- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement – Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) » – Examen du rapport pour avis.....* 2095
- *Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Santé » – Examen du rapport pour avis.....* 2099
- *Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Cohésion des territoires » – Examen du rapport pour avis.....* 2106
- *Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » – Examen du rapport pour avis.....* 2112

- *Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » – Examen du rapport pour avis* ..... 2121

## **COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION** ..... 2127

- *Communications diverses*..... 2127
- *Mission de la commission en Israël et dans les Territoires palestiniens - Présentation du rapport d'information* ..... 2127
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Action extérieure de l'État » - Examen du rapport pour avis*..... 2131
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Médias, Livre et industries culturelles » - Crédits « Audiovisuel » et le compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public », « Presse » et « Livre et Industries culturelles » - Examen des rapports pour avis* ..... 2135
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Crédits « Sport » et « Jeunesse et vie associative » - Examen du rapport pour avis*..... 2151
- *Article 13 de la Constitution - Audition de M. Gilles Bloch, candidat désigné par le Président de la République aux fonctions de président de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)*..... 2163
- *Vote sur la proposition de nomination de M. Gilles Bloch aux fonctions de président de l'Inserm* ..... 2174
- *Dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination de M. Gilles Bloch aux fonctions de président de l'Inserm*..... 2174

## **COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE** ..... 2175

- *Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports* ..... 2175
- *Proposition de loi visant à la présentation par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur la mise en œuvre des préconisations relatives aux éventuels risques liés à l'emploi de matériaux issus de la valorisation de pneumatiques usagés dans les terrains de sport synthétiques, et usages similaires, établies par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail le 18 septembre 2018 - Examen des amendements de séance sur le texte de la commission* ..... 2199
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Écologie, développement et mobilité durable » - Crédits « Biodiversité – Transition énergétique » et « Prévention des risques » - Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Crédits « Recherche en matière de développement durable » - Examen du rapport pour avis* ..... 2200
- *Désignation d'un rapporteur* ..... 2219

<b>COMMISSION DES FINANCES.....</b>	<b>2221</b>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 – Examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2019 – Tome II du rapport général .....</i>	<i>2221</i>
• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 2018 - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>2238</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » - Examen du rapport spécial .....</i>	<i>2238</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Cohésion des territoires » (et articles 74 à 74 quinquies) - Programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », « Politique de la ville », « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » - Examen des rapports spéciaux (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>2246</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Examen de l'article 19, précédemment réservé, et position de la commission sur la première partie du projet de loi de finances pour 2019 – Tome II du rapport général (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>2247</i>
• <i>Proposition de loi visant à lutter contre la désertification bancaire dans les territoires ruraux - Examen des amendements de séance au texte de la commission (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>2247</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Recherche et enseignement supérieur » (et articles 78 et 78 bis) – Examen du rapport spécial.....</i>	<i>2247</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 79 à 81 ter) et le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>2258</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 75 à 76 quinquies) - Comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACE) », « Transition énergétique » et « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » - Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » - Examen des rapports spéciaux (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>2258</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Examen définitif de l'équilibre, des missions (dont la mission « Défense » précédemment examinée et réservée), des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie.....</i>	<i>2259</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Examen des amendements de séance à l'article liminaire et à l'article 37 .....</i>	<i>2274</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Examen des amendements de séance sur la première partie (sera publié ultérieurement) .....</i>	<i>2276</i>

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ..... 2277**

- *Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et de M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales ..... 2277*
- *Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et informations administratives » – Examen du rapport pour avis..... 2295*
- *Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » – Programme « Fonction publique » – Examen du rapport pour avis ... 2300*
- *Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Économie » – Programme « Développement des entreprises et régulations » – Examen du rapport pour avis..... 2308*
- *Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et projet de loi organique relatif au renforcement des juridictions – Désignation des candidats pour faire partie des éventuelles commissions mixtes paritaires ..... 2312*
- *Proposition de loi organique relative à l'élection des sénateurs – Examen des amendements ... 2312*
- *Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » – Examen du rapport pour avis..... 2316*
- *Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Outre-mer » – Examen du rapport pour avis.. 2330*
- *Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Justice » – Programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » – Examen du rapport pour avis..... 2334*
- *Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Justice » – Programme « Protection judiciaire de la jeunesse » – Examen du rapport pour avis..... 2340*
- *Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Justice » – Programme « Administration pénitentiaire » – Examen du rapport pour avis ..... 2344*

**COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES ..... 2351**

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019..... 2351*
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2018 ..... 2358*

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LES INFRACTIONS SEXUELLES  
SUR MINEURS ..... 2361**

- *Audition de M. Jean-Marie Delarue, conseiller d'État, ancien contrôleur général des lieux de privation de liberté, président de la commission d'audition sur les auteurs de violences sexuelles (prévention, évaluation, prise en charge), et du docteur Sabine Mouchet-Mages, présidente du comité d'organisation de celle-ci..... 2361*
- *Réunion constitutive - Erratum ..... 2369*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 26 NOVEMBRE ET A  
VENIR ..... 2371**



## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 13 novembre 2018

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 18 heures.*

### **Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de M. Julien Denormandie, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Mes chers collègues, nous sommes heureux d’accueillir parmi nous M. Julien Denormandie, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement, qui vient nous présenter le budget 2019 concernant les crédits du logement et de la politique de la ville. Cette audition sera également l’occasion de l’interroger plus généralement sur la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de logement et de politique de la ville.

Les crédits du projet de loi de finances pour 2019 concernant les trois programmes relatifs au logement diminuent pour atteindre 15,2 milliards d’euros.

Parmi ces trois programmes, le programme le plus important sur le plan budgétaire est le programme 109 qui concerne les aides personnalisées au logement (APL). 13 milliards d’euros y sont consacrés, en baisse pour la deuxième année consécutive.

2018 a été la première année d’application de la réduction de loyer de solidarité (RLS) dans le parc social. Vous nous présenterez la situation actuelle. Vous nous expliquerez où en est le dialogue avec les bailleurs sociaux et la fameuse clause de revoyure. Vous nous indiquerez quelles mesures conduiront à réduire de nouveau la contribution de l’État au Fonds national d’aide au logement.

En matière d’hébergement d’urgence, les crédits du programme 177 diminuent en raison d’une modification de périmètre mais augmentent à périmètre constant. Vous nous présenterez les grandes lignes budgétaires du programme 177 et les modifications apportées par l’Assemblée nationale.

En matière d’aide à la construction et à la rénovation, l’État ne contribuera plus au fonds national des aides à la pierre (FNAP) à partir de 2019. Vous nous expliquerez les raisons de ce choix et vous nous rappellerez les grandes lignes de votre stratégie en matière de rénovation de logement et de lutte contre l’habitat indigne. Je ne doute pas que mes collègues vous interrogeront plus précisément sur les mesures que vous comptez prendre après les effondrements d’immeubles survenus à Marseille.

Vous nous présenterez le nouveau dispositif fiscal d’investissement locatif qui doit inciter à la rénovation de logements anciens que vient d’adopter l’Assemblée nationale.

Enfin, vous deviez remettre en septembre dernier au Parlement les rapports d'évaluation des zonages pour le dispositif d'investissement locatif Pinel et le prêt à taux zéro (PTZ). Quelles en sont les conclusions ?

En matière de politique de la ville, les crédits augmentent fortement. Le rapport de Jean-Louis Borloo a eu le mérite de rappeler l'importance de la politique de la ville. Vous nous expliquerez le fléchage de ces nouveaux crédits ainsi que le plan d'actions que vous proposez de mettre en œuvre.

**M. Julien Denormandie, ministre chargé de la ville et du logement.** – Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les rapporteurs, Mesdames et Messieurs les sénateurs, c'est avec plaisir que je me retrouve devant vous. La dernière fois que nous nous sommes vus, c'était lors de l'examen du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), lequel avait été marqué par la Conférence de consensus, voulue par le Président Gérard Larcher et Jacques Mézard. Il s'agissait d'un processus singulier, nouveau mais qui, en tout état de cause, a permis, je le crois, d'enrichir significativement la loi ELAN.

Je ne saurais commencer mes propos sans évoquer Marseille, où nous avons vécu il y a dix jours, un drame important. J'ai tenu à me rendre sur place dans les toutes premières heures. J'y ai rencontré les marins pompiers qui ont fait un travail incroyable, dans des conditions de sécurité très difficiles – à ce moment-là, le troisième bâtiment ne s'était pas encore effondré. Le bilan est très lourd : huit personnes sont décédées. Il nous rappelle à quel point il est urgent d'agir, avec beaucoup de détermination, pour lutter contre le logement insalubre et le logement indécents, et le logement en péril qui est une prérogative des collectivités locales. L'État doit, sur ce sujet, apporter le soutien nécessaire à chacune des collectivités. J'étais d'ailleurs, il y a quelques minutes encore, avec le maire de Marseille, M. Gaudin, pour apporter l'aide de l'État dans cette lutte contre les logements soit insalubres, soit en péril. C'est d'ailleurs une politique forte que j'avais annoncée, ironie de l'histoire, à Marseille au début du mois d'octobre, avec un plan ambitieux de lutte contre les copropriétés dégradées de trois milliards d'euros. Les élus locaux, que nous avons beaucoup associés à cette politique, ont d'ailleurs qualifié ce plan de grande première : c'est en effet la première fois qu'est mise en place une politique publique au sens propre du terme, c'est-à-dire une vision, des ambitions, des moyens consacrés à cet accompagnement des collectivités territoriales. Outre ce budget de 3 milliards d'euros, nous souhaitons également une accélération des procédures. Je me rappelle d'ailleurs, Madame la présidente, et Madame le rapporteur Dominique Estrosi Sassone, des débats que nous avons eu lors de l'examen du projet de loi ELAN, par exemple sur les architectes des bâtiments de France, et leur rôle vis-à-vis du logement insalubre, mais aussi sur l'habilitation à légiférer par ordonnance afin de mettre de l'ordre dans les polices de l'habitat indigne. En effet, il existe aujourd'hui 13 polices différentes pour lutter contre le logement insalubre. Enfin, nous menons, avec beaucoup de détermination, une lutte contre les marchands de sommeil. La loi ELAN permet, dans ce domaine également, de mettre en œuvre des mesures inédites et très fortes.

Le budget que je vous présente aujourd'hui, et vous l'avez souligné, Madame la Présidente, est un budget qui présente différents volets : la politique de la ville, le logement social, la lutte contre l'habitat indigne, mais aussi l'hébergement d'urgence. Le budget est en baisse. La principale raison en est la mise en place d'une nouvelle mesure qui diminue les crédits dédiés aux aides personnalisées au logement : la « contemporanéité des ressources ». Derrière ce mot incompréhensible se cache la volonté que les aides au logement soient attribuées non pas en fonction d'un revenu datant de deux ans – ce qui est une aberration – mais en fonction de vos revenus actuels. C'est l'équivalent, en quelque sorte, de la réforme du



prélèvement de l'impôt à la source. Il s'avère que cette mesure va permettre de faire des économies. En effet, dans sa globalité, et je suis bien conscient que ce n'est pas vrai au cas par cas, à l'échelle du pays, nous connaissons actuellement une croissance économique et le nombre de chômeurs a diminué. Cette contemporanéité a donc une économie. C'est en outre une mesure plus juste, car elle permet de donner à chacun ce dont il a besoin.

Comme vous le savez, le budget 2018 a été marqué par une profonde réforme du logement social, avec la mise en place du mécanisme de la réduction de loyer de solidarité (RLS). À travers ce mécanisme compliqué, nous avons demandé un effort aux bailleurs sociaux. Nous les avons également accompagnés avec des mesures de soutien, notamment délivrées par la Caisse des dépôts et consignations. Nous sommes aujourd'hui dans un processus de revoyure afin d'étudier les impacts de la réforme de 2018 vis-à-vis des bailleurs. Nous avons un calendrier très précis. J'ai annoncé lors du congrès HLM de l'Union sociale pour l'habitat – auquel Madame le rapporteur assistait – que ce calendrier devait permettre de nous réunir avec les bailleurs sociaux aux mois de décembre, janvier et février, afin d'identifier les voies et moyens nécessaires pour atteindre les efforts demandés, notamment en 2020, et de répondre à leurs inquiétudes.

On constate – bien qu'il soit très difficile de commenter les chiffres de la construction en cours d'année – qu'il y a une tendance à la contraction des mises en chantier ou du nombre de permis de construire. Il est donc nécessaire de mettre en place une politique de soutien, au moment où nous abordons une période de préélections municipales qui n'est jamais une période propice à la délivrance des permis de construire. La politique du logement doit également répondre aux besoins, en fonction des territoires. Je souhaite insister sur ce point. En effet, la politique du logement est aujourd'hui insuffisamment territorialisée. Cette territorialisation de la politique du logement signifie que dans certains cas, en fonction des territoires, il faut soutenir la construction ; dans d'autres cas il faut soutenir la rénovation. Il faut pouvoir donner plus de liberté aux territoires de déterminer les politiques à mettre en place dans leurs villes.

En appui à la construction, nous avons donné aux acteurs de la visibilité sur les dispositifs fiscaux. Je m'étais engagé à ne pas y toucher ; c'est chose faite. En matière de réhabilitation, nous proposons un nouveau mécanisme de soutien à la rénovation. Ce mécanisme est au final assez proche du dispositif dit « Pinel » dans l'ancien, dans son esprit, mais profondément différent dans ses caractéristiques. Il s'agit d'un mécanisme de soutien à la rénovation dans les territoires où cette dernière est nécessaire. Je pense notamment aux villes qualifiées dans le cadre du plan « Action cœur de ville » et aux villes signataires d'une convention d'opération de revitalisation du territoire (ORT). Les opérations de revitalisation de territoire peuvent être mises en place dans n'importe quelle commune – et j'insiste sur ce point. C'est également une façon de répondre, Madame la présidente, à la question que vous posiez sur le zonage. Lorsque vous devenez ministre du logement, la première chose qu'on vous donne, c'est une carte avec des zones A bis, B, B2, et à partir de cette dernière on vous demande de mener une politique du logement intelligente. J'ai l'humilité de penser que c'est très compliqué de faire aujourd'hui la même politique de logement dans une même zone, par exemple la zone B2. Je connais certaines communes dans la zone B2 où le marché est très tendu, tandis que dans d'autres il est totalement détendu. Or, on a la même politique, les mêmes aides, notamment fiscales. Dans ce nouveau dispositif d'aide à la rénovation, nous avons décidé de partir non pas des zonages, mais des projets de territoire : toute ville qui aura conclu une ORT – et n'importe quelle ville peut le faire – pourra disposer de ce nouveau dispositif. Le dispositif permettra à l'investisseur de bénéficier d'une réduction d'impôt, selon les mêmes caractéristiques que les réductions d'impôt du dispositif dit Pinel. Il faudra

simplement qu'il y ait au moins 25 % de l'investissement dans des travaux d'amélioration. Cela permet un soutien au bâti ancien, à la réhabilitation, et en même temps, d'offrir de nouvelles possibilités sur des territoires qui en ont besoin.

S'agissant de l'hébergement d'urgence, vous l'avez dit, Madame la Présidente, facialement, et pour des raisons comptables, le budget est en baisse. En fait, il ne l'est pas ; bien au contraire le budget augmente. En effet, des crédits du programme ont été transférés dans une mission gérée par le ministère de l'Intérieur. Si vous enlevez de ce périmètre ces crédits, les crédits, les crédits dédiés à l'hébergement d'urgence augmentent de manière significative. Il s'agit de répondre aujourd'hui à des besoins importants. Je ne m'en félicite pas, c'est un constat factuel : on n'a jamais fait autant d'efforts budgétaires ou en terme d'ouverture de places, mais c'est parce que le besoin est aujourd'hui très fort. Nous avons encore des milliers de personnes qui dorment dans la rue. Il faut faire cet effort d'accompagnement, mais également disposer de financements pour faire des opérations nouvelles. Je pense aux maraudes, mais aussi aux sorties d'hôtel pour accompagner les familles qui sont à l'hôtel depuis très longtemps. Donner un abri, c'est très bien, mais si vous voulez vous réinsérer, il faut avoir un toit, une adresse, un chez soi. À l'échelle du quinquennat, nous mettons 500 millions d'euros sur cette politique du logement d'abord.

Le dernier volet concerne la politique de la ville. J'avais pris l'engagement de sanctuariser ces crédits sur la durée du quinquennat. Non seulement, je respecte cet engagement, mais, qui plus est, nous augmentons de plus de 80 millions d'euros les crédits de ce budget. Là aussi c'est une priorité, car la fracture territoriale est incroyablement forte. En outre, à la suite des travaux réalisés par Jean-Louis Borloo, et des groupes de travail dans le cadre du comité national des villes, ou d'autres instances, nous avons pris des engagements très forts vis-à-vis du soutien à l'éducation. J'ai annoncé il y a dix jours, avec Jean-Michel Blanquer, la création de cités éducatives. Notre engagement porte également sur l'accompagnement des politiques publiques dans ces territoires, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Cet effort significatif de 80 millions d'euros témoigne, je le crois, de notre volonté d'avoir un budget capable de répondre aux fractures territoriales que nous ne pouvons que trop constater sur un bon nombre de territoires.

Voici les grandes lignes de présentation de ce budget, avec le souhait profond qu'il soit territorialisé et qu'il réponde, à chaque fois, aux besoins, avec des mesures et des outils différents. Nous assumons le fait de dire qu'il faut arrêter de tout piloter avec une position parfois trop dogmatique consistant à vouloir apporter la même réponse dans telle ou telle zone. Lorsque l'on essaye d'appliquer les mêmes solutions partout sur le territoire, vous le savez mieux que quiconque, cela ne fonctionne pas, ou pas très bien.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Sur le programme 177, vous avez indiqué que la pression sur le parc de l'hébergement d'urgence demeure importante et de nombreuses personnes demeurent sans solution d'hébergement. Confirmez-vous que vous souhaitez engager la réduction du nombre de places en hébergement d'urgence à partir de 2019 avec l'objectif de supprimer 10 000 places à l'horizon 2022 ?

Sur les effets de la tarification sociale appliquée aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), ne craignez-vous pas que l'accompagnement des personnes hébergées dans ces centres soit *in fine* sacrifié ? Or, on sait combien il est important qu'il puisse y avoir un accompagnement social extrêmement poussé vis-à-vis de ces personnes qui sont aujourd'hui dans de situations extrêmement difficiles.

Par ailleurs, les bailleurs sociaux - vous l'avez rappelé, et nous l'avions indiqué l'année dernière sur tous les bancs de l'hémicycle - ont été durement mis à contribution avec la RLS l'an dernier. Ils seront les principaux financeurs du FNAP, l'État ayant décidé de ne plus financer d'aides à la pierre. Ils contribuent également au nouveau programme de renouvellement urbain à hauteur de 2 milliards d'euros. Quel est l'impact de ces mesures en termes de construction et de réhabilitation des logements sociaux pour 2018 et surtout 2019 ? Il ne faut pas qu'un parc à deux vitesses voit le jour. Il est ainsi important que les bailleurs sociaux disposent des moyens pour rénover leurs parcs souvent anciens.

L'année dernière, nous avons relevé le taux de TVA pour certaines opérations de logement social, en complément d'une économie d'APL de 800 millions d'euros. Quel est le rendement de cette mesure pour 2019 ? S'il s'avérait que les rentrées de TVA en 2019 soient plus importantes, quelle mesure comptez-vous prendre pour que l'économie pour l'État, constituée à la fois par la RLS et ce taux de TVA, ne soit que d'1,5 milliard d'euros en 2019 conformément aux engagements du Gouvernement l'an dernier ?

Les missions de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) augmentent (plan en matière de copropriété, 75 000 logements pour Habiter Mieux, augmentation du nombre des logements accessibles). Sur le plan des ressources, le Gouvernement plafonne les recettes issues des quotas carbone et relève dans le même temps le montant de la taxe sur les logements vacants. On ne comprend pas très bien la logique. Comment l'ANAH peut-elle mener correctement ses missions si elle n'a pas de visibilité sur plusieurs années de ses recettes ? Pourquoi ne pas utiliser les recettes supplémentaires des quotas carbone pour mettre un coup d'accélérateur sur la rénovation énergétique des logements ?

Vous avez fait référence au drame de Marseille. Quelles mesures comptez-vous prendre ? Avez-vous lancé une inspection ou interrogé les préfets pour identifier les immeubles qui menacent de s'écrouler ? Sur votre stratégie en matière de copropriété, la liste des 14 sites identifiés est-elle fermée ? Faute d'outil pour identifier avec précision les copropriétés en difficultés, la liste que vous avez établie repose sur des remontées préfectorales, ou sur des informations relayées par des collectivités territoriales, des tiers, des locataires ou des propriétaires. Envisagez-vous de créer un outil d'analyse ?

Quel est le coût du nouveau dispositif d'investissement locatif ? Quelle sera la durée de la réduction fiscale ? Y aura-t-il des plafonds en matière de loyer ? Dans quelle zone le dispositif va-t-il s'appliquer ? Pour protéger les investisseurs, tiendrez-vous compte de l'existence d'un marché locatif pour déterminer les communes dans lesquelles le dispositif pourra s'appliquer ?

Enfin, nous nous étions battus l'année dernière pour le maintien de l'APL accession, dont le coût était modeste (50 millions d'euros). Il nous semblait que cette économie n'était pas à la mesure de l'importance du maintien de l'accession à la propriété. Par un amendement, le gouvernement souhaite le rétablir, mais uniquement pour les territoires d'outre-mer. Pourquoi ne pas le rétablir également en métropole ? C'est un dispositif essentiel pour faire fonctionner le parcours résidentiel.

**Mme Annie Guillemot, rapporteure.** – Il est vrai, il y a une augmentation sensible du budget de la politique de la ville pour 2019. Mais, comme un certain nombre d'acteurs, je m'interroge sur sa portée réelle. En effet, de nombreux projets fonctionnent par cofinancement : souvent, un complément de 50 à 60 % doit être apporté.

J'ai plusieurs questions concernant le programme 147 « Politique de la ville ».

En ce qui concerne les adultes-relais, 20 millions d'euros de plus sont inscrits au budget. N'avez-vous pas surbudgétisé ce dispositif ? Quelles mesures comptez-vous mettre en œuvre pour recruter 1 000 adultes-relais supplémentaires ? Qui va payer les 40 ou 50 % de reste à charge ? Cela ne peut pas être les associations qui, à l'heure actuelle, sont plutôt en défaut de paiement.

Quelle est la valeur ajoutée des cités éducatives par rapport au programme de réussite éducative (PRE) ? On augmente les crédits dédiés au programme de réussite éducative de 68 millions d'euros à 80 millions d'euros. N'y a-t-il pas un risque de superposition, avec une cité éducative qui coordonne les autres structures, alors que le PRE devrait déjà le faire ?

En matière d'emplois, les emplois francs ne marchent pas très bien. On avait, fin septembre, 1 980 emplois francs créés sur 25 000 budgétés. Envisagez-vous d'étendre la liste des territoires éligibles ? Avez-vous analysé les causes ? Envisagez-vous d'étendre ces emplois aux emplois d'apprentissage, aux contrats de professionnalisation et aux missions d'intérim ? Dans les QPV, vous le savez, le taux de chômage des jeunes a augmenté.

Les contrats aidés sont en forte diminution. De même, les PEC (parcours emploi compétences) ne sont pas très développés. Je constate que tous les préfets n'ont pas systématiquement modulé les aides pour les contrats aidés qui bénéficieraient aux habitants des QPV, comme cela est possible. Comment l'expliquez-vous ?

Le projet de loi de finances prévoit une nouvelle réforme de la dotation de la politique de la ville. Cette dernière va augmenter le nombre de communes bénéficiaires, sans toutefois augmenter le montant global de la dotation. Comment expliquer cette baisse de dotation ?

Enfin, j'ai des questions plus ciblées sur la cohérence de la politique de logement et la politique de la ville. L'EPARECA va être absorbé par la nouvelle agence de cohésion des territoires. Cet établissement a fait ses preuves. Son intégration peut retarder le déploiement du NPNRU dans les quartiers qui devront faire appel à cet établissement. Aucune étude d'impact n'a accompagné la proposition de loi créant l'agence. Ne risque-t-on pas de mettre en place une usine à gaz, puisqu'il faudra coordonner le CEREMA, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'agence du numérique ? Beaucoup s'interrogent à ce sujet.

On nous dit que les contrats de ville seraient prolongés de deux ans. Pouvez-vous expliquer ce choix qui va en effet à rebours du choix opéré en 2014 d'aligner la durée de ces contrats sur la durée du mandat municipal ?

Je m'interroge également sur l'impact de la RLS et de la restructuration du secteur social, sur la mise en œuvre du NPNRU. Beaucoup de personnes auditionnées laissent entendre que les bailleurs sociaux pourraient lisser leurs engagements – certains l'ont d'ailleurs annoncé dans leurs conseil d'administration –, et réduire leurs engagements en matière de services, notamment d'entretien, et en matière de réhabilitation. Avez-vous évalué cet impact ? N'est-on pas en train de créer des quartiers qui seront traités dans le prochain programme de renouvellement urbain – le PNRU 3 ?

Enfin, avec Valérie Létard, nous avons recommandé au Gouvernement d'identifier des quartiers en extrême difficulté, dans lesquels les politiques publiques sont en

échec, afin d'y mettre en place un dispositif de traitement global des difficultés. Je n'ai pas vu de propositions en la matière. Même si le budget a augmenté, est-on à la hauteur des enjeux de la fracture sociale ? Les politiques de droit commun ressortent peu. Or, je crois que la Cour des comptes a demandé que l'on puisse avoir un indicateur pour mesurer l'impact des crédits de droit commun. Il n'y a pas non plus d'actions de lutte contre les discriminations ou le phénomène de radicalisation, - Gilles Kepel vient de parler de la salafisation accrue des quartiers il y a deux jours -, ni d'actions sur les politiques de peuplement. Les emplois francs, les adultes relais, même le dédoublement des classes ; toutes ces politiques sont-elles à la hauteur, quand on regarde la contribution de l'État au NPNRU – 185 millions d'euros en autorisation d'engagement, mais seulement 25 millions d'euros en crédit de paiement ? On nous répond que l'on n'est pas prêt. Il est vrai, on a perdu 18 mois. Aujourd'hui, le règlement du NPNRU a été modifié pour faciliter le financement des opérations. Beaucoup de maires saluent cette réforme. Mais ne peut-on pas mettre en place un plan d'urgence à l'image de ce que Gérard Collomb, ex-ministre de l'Intérieur, disait hier à Lyon ? Il indiquait que la ghettoïsation progressait, que la France était au pied du mur, et qu'il fallait agir avec des réformes extrêmement rapides et des mesures conséquentes dans les quartiers. Il y a eu par le passé des plans d'urgence ciblés qui bousculaient les procédures. Dans le domaine de l'école, des équipements sportifs, des projets sont prêts. On pourrait les faire démarrer, avec un financement plus important du NPNRU.

Quelle est la cohérence du plan de pauvreté avec la politique du logement et le renouvellement urbain ?

Enfin, Monsieur le Ministre, la Commission européenne invitait l'ensemble des pays à prendre en compte la crise du logement et à relancer massivement l'investissement public. Or, on assiste en France à un désengagement public de l'État. En Allemagne, Angela Merkel a annoncé un plan de 6 milliards d'euros pour le logement abordable ; au Royaume-Uni, Theresa May a annoncé un plan de 2 milliards de livres par an. La France ne va-t-elle pas à rebours du sens de l'Europe et de l'Histoire ?

**M. Jean-Marie Morisset.** – Monsieur le Ministre, j'interviens sur le programme 177 au titre de la commission des affaires sociales. Votre synthèse était de dire que c'était un budget en augmentation. Je dirai en faible augmentation : 35 millions d'euros sur 1,8 milliard d'euros.

On peut constater depuis quatre ans une plus grande sincérité budgétaire. Autrefois, il fallait des décrets d'avance de 220-250 millions d'euros. L'année dernière, pour une fois, on avait abouti à une plus grande sincérité budgétaire.

Par ailleurs, il y a une meilleure lisibilité du programme. En effet, on a exclu les centres d'accueil et d'orientation (CAO), puis les centres d'hébergement de migrants – ce qui représente 118 millions d'euros pour 2019. Mais les déboutés du droit d'asile vont de nouveau être pris en charge par le programme 177. On a recensé 18 000 à 20 000 personnes. Il serait bien que le programme 303 « immigration et asile » soit mieux utilisé, pour éviter ces transferts du programme 303 au programme 177.

Je vous fais part des inquiétudes et interrogations des associations que j'ai auditionnées. La première concerne les nuitées d'hôtel. On a dit qu'il fallait un plan pour les diminuer. Beaucoup nous demandent désormais un autre plan. En effet, il y a toujours 45 000 nuitées d'hôtel pour lesquelles on n'a pas trouvé de solution. Il faut adopter une autre approche et développer des centres d'hébergement d'urgence. Or, vous fragilisez les centres

d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Les CHRS connaissent une diminution de 50 millions d'euros en 2018, et 20 millions d'euros cette année. Ce n'est pas une bonne approche, car cela signifie une baisse de l'accompagnement et une sélection des publics à l'entrée de ces centres. Ce n'est pas une bonne démarche, même si on nous a expliqué l'année dernière que cette mesure avait pour but d'éviter des décrets d'avance.

J'insiste également sur le logement adapté, les pensions de famille, les résidences d'accueil, l'intermédiation locative. Ils sont nécessaires mais il faut augmenter les budgets. Ces derniers n'ont pas augmenté depuis 10 ans. Comment voulez-vous qu'une association arrive à répondre à un appel à projet, sans augmentation des budgets – tant pour les résidences d'accueil que pour les pensions de famille ?

C'est bien d'augmenter le nombre de logements adaptés, mais on s'aperçoit ensuite qu'il n'y a pas d'accompagnement social, qu'il n'y a pas de budget. De nombreuses structures et associations m'ont indiqué qu'il s'agissait du minimum, si on veut écouter ces personnes au bord de la route. Il faut donner des moyens aux associations. C'est un constat général, que ce soient pour les nuitées d'hôtel ou l'accompagnement social pour les CHRS. Nos associations sont fragiles financièrement. Elles sont obligées d'aller voir les banques en début d'année, car les délégations de crédits viennent très tard. Il faut agir.

L'annonce du plan pauvreté et celle du plan en faveur du logement adapté ont séduit les associations. En ce qui concerne le plan pauvreté, pouvez-vous nous indiquer l'affectation des 125 millions d'euros annoncés ? On parle de 7 500 places en 2019. Le plan en faveur du logement adapté est une bonne chose : on a annoncé 10 000 places en logement de famille, 40 000 places en intermédiation locative. Combien de ces places sont prévues dans le programme 177 cette année ? Pour pouvoir évaluer à la fin de l'année 2019 si ce plan relatif au logement adapté est une réussite, il faut donner les règles du jeu dès le départ.

L'objectif est que les personnes hébergées à l'hôtel puissent bénéficier d'un logement autonome. La question du logement autonome m'amène à évoquer le PLAI (Prêt locatif aidé d'intégration). On sait qu'il faut un certain temps pour les mettre en place. Vous annoncez 40 000 PLAI en 2019, je pense que tous ne seront pas réalisés. Il faudra deux ou trois ans. Vous le savez, nos bailleurs sociaux, qui ont été fortement mis à contribution l'année dernière, ont quelques peines à boucler les plans de financement.

**M. Daniel Laurent.** – Monsieur le Ministre, l'an dernier nous vous faisons part des vives préoccupations des organismes d'habitation à loyer modéré quant à la baisse des APL compensée par les baisses de loyer équivalentes dans les logements sociaux. Comme il fallait s'y attendre, avec des marges de manœuvre amoindries, l'Union sociale de l'habitat évoque une baisse d'au moins 5 % de la construction de logements. Les prêts à taux zéro et le dispositif dit PINEL étant concentrés sur les zones très urbaines, le reste du territoire est beaucoup plus pénalisé. Les chiffres du troisième trimestre 2018 sont également inquiétants : -10 % pour les permis de construire ; - 7,9 % pour les mises en chantier. C'est un mauvais signal pour le secteur du bâtiment, de l'artisanat et de l'emploi. Vous nous imposez vos mesures – souvent sans concertation préalable – et vous les faites financer par les autres. La liste commence à être longue : la baisse des APL ou encore la réforme de la taxe d'habitation.

Mon deuxième point porte sur le plan « Action cœur de ville ». Il a pour ambition d'améliorer les conditions de vie des habitants et de conforter le rôle de moteur de développement du territoire. Vous avez déposé un amendement visant à renforcer le dispositif de rénovation, notamment dans certains secteurs urbains où l'habitat est dégradé.

Pouvez-vous nous apporter des précisions ? Quelles villes seront concernées : celles ayant signées des conventions d'opérations de revitalisation, ou uniquement les 222 communes du plan « Action cœur de ville » ? Quelle part des travaux sera défiscalisée ? Le dispositif semble concerner les seuls futurs acquéreurs qui mettront leur logement en location entre 2019 et 2021, alors que le plan « Action cœur de ville » est quinquennal. *Quid* des actuels propriétaires ou locataires qui n'entrent pas dans les mesures d'accompagnement via les banques des territoires et l'ANAH ?

Par ailleurs, envisagez-vous d'étendre le plan « Action cœur de ville » aux centres-bourgs ruraux ? La ruralité, c'est important. Pour l'heure, seules les villes de plus de 10 000 habitants sont concernées.

Enfin, je souhaite vous entendre sur la suppression du fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC). C'est un outil essentiel pour le maintien de nos commerces et qui permettrait d'aider les services de proximité, qui vont disparaître.

**M. Jean-Marie Janssens.** – Le 14 juin dernier, le Sénat a adopté en première lecture la proposition de loi portant pacte national de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs. Il s'agit d'un texte fondamental à bien des égards, lorsque l'on mesure l'état du centre bourg dans la plupart de nos communes rurales. La disparition progressive des services publics de proximité, la désertification médicale alarmante sont autant de coups portés au dynamisme et à l'activité rurale. Dans ce contexte s'inscrit la décision de supprimer la taxe d'habitation, pourtant levier et ressource majeurs des communes. Le Gouvernement promet de la compenser à l'euro près. Si cette promesse est respectée, n'est-ce pas l'occasion de financer efficacement et sur le long terme la revitalisation des centres-bourgs, notamment par un programme ambitieux de soutien aux commerces et aux travaux ? Ce serait là un signe fort lancé aux communes rurales qui sont de plus en plus isolées et peu prises en considération par l'État.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Je souhaite revenir sur l'amendement que le Gouvernement a déposé sur la rénovation de l'habitat ancien. Vous avez parlé de zonage. Comment ce dernier va-t-il être défini ? Est-ce le préfet de département qui va le faire ? Vous avez également indiqué que ce dispositif ne sera pas réservé aux villes entrant dans le périmètre « Action cœur de ville », mais qu'il pourrait être utilisé par les bourgs ruraux, pour peu qu'il y ait un programme de revitalisation. Ainsi, si un propriétaire bailleur veut élargir à cette aide, et si la commune concernée n'est pas dans un programme de rénovation, ce propriétaire y aura-t-il droit ?

On évoque une condition de 25 % du coût total de l'opération. Sur quelle assiette est calculé ce taux ?

**Mme Sylviane Noël.** – Monsieur le Ministre, vous parliez de la nécessité de territorialiser les politiques de logement. Cela me fait réagir sur la situation de certaines communes qui connaissent une progression démesurée de leurs résidences secondaires. Cette croissance met à mal les équilibres démographiques de ces communes, engendre une pression foncière forte, et donc un coût du logement qui devient insupportable pour les populations locales qui n'ont alors d'autres choix que de fuir ces communes. Je vais prendre un exemple : la commune de Chamonix a 90 % de ses nouvelles constructions qui sont transformées en « lits froids ». Envisagez-vous des mesures pour tenter d'enrayer ce phénomène inquiétant ?

**Mme Cécile Cukierman.** – Une étude de la Caisse des dépôts et consignations montre comment les baisses de crédits et le changement de modèle du secteur HLM vont conduire à sortir de terre de moins en moins de logements sociaux. On l'évalue ainsi à -38 % d'ici à vingt ans. Comment entendez-vous, dans les années à venir, garantir ce droit au logement, alors que l'on sait qu'en 2017 les expulsions locatives ont augmenté ? En outre, nous savons depuis la semaine dernière et le rapport présenté par le Secours catholique que la pauvreté ne cesse d'augmenter dans notre pays. Nous n'allons pas rouvrir les débats que nous avons eus dans le cadre de la loi ELAN. Comment allez-vous sécuriser ce modèle du logement social à la française, que d'ailleurs beaucoup de pays d'Europe sont en train de découvrir et de vouloir mettre en place ?

Vous avez évoqué l'évolution du dispositif dit Pinel. Je vous ai interpellé il y a deux semaines sur la situation du zonage, et notamment des communes au sein de la métropole stéphanoise. J'entends ce que vous dites sur le zonage. Vous avez acté de la nécessité de retravailler ces problématiques. Quelles réponses pouvez-vous apporter pour des territoires, effectivement en zones détendues, urbaines ou périurbaines, sur l'intervention de l'État, afin de permettre la rénovation et la construction de logements et ainsi assurer une égalité dans l'aménagement du territoire de notre pays ?

**M. Martial Bourquin.** – Pouvez-vous nous expliquer ce qu'est la mise en place de la contemporanéité des ressources en matière d'aides au logement ? Le mot est grandiloquent. J'ai vu que cela représentait une économie de plus de 900 millions d'euros pour l'État. Au moment où il y a plus de pauvreté – le Secours catholique vient de sortir un rapport alarmant sur les locataires, indiquant qu'il y avait un appauvrissement de ces derniers – vous vous préparez à faire des économies. Je pense qu'il y a un vrai problème.

Le deuxième sujet qui me tient à cœur est la fiscalisation des assurances des contrats emprunteurs. Ne pensez-vous pas que vous exagérez sur ce point ? Nous sommes quelques-uns à avoir fait en sorte que l'assurance emprunteur ne soit plus un lobby des banques. Il y avait des commissions de 50 %. Nous sommes arrivés à faire que, chaque année, comme toute assurance, il y ait une possibilité de renégocier le contrat. Or, dans ce projet de budget, vous fiscalisez 9 % de ces nouveaux contrats. Que vous ont fait les familles ? Pourquoi voulez-vous vous en prendre systématiquement au pouvoir d'achat de ces dernières ?

J'ai rencontré des personnes travaillant dans le secteur du bâtiment. Ils sont très inquiets de ce qui est en train de se passer. Nous venons de perdre 5 à 10 % de construction. Je pense que l'on va vers de très graves problèmes économiques et sociaux avec le bâtiment parce que la pauvreté grandit et vous êtes en train de l'aggraver.

**M. Daniel Dubois.** – Je rejoins les propos de notre collègue Martial Bourquin. Je ne voudrais pas jouer les Cassandres, mais je suis très inquiet sur les années qui arrivent, en termes de constructions de logement en France. Monsieur le Ministre, vous avez pris des précautions en indiquant que les statistiques ne seront connues qu'en fin d'année. Toutes les tendances aujourd'hui, en termes de construction, d'agrément, de permis de construire sont à la baisse. La CAPEB commence à monter au créneau pour exprimer son inquiétude.

La commission des affaires économiques du Sénat m'a fait le grand honneur de me désigner en tant que membre du FNAP. Nous avons été réunis quelques temps, à l'époque du précédent Gouvernement. Depuis l'arrivée du président Emmanuel Macron, le FNAP n'existe plus. Tout d'abord son président a démissionné, tout simplement parce que vous avez



diminué les crédits de l'État fléchés vers le FNAP sans même l'informer. C'est ce qu'il nous a fait savoir très clairement. Depuis – et je souhaite que tous nos collègues le sachent –, nous n'avons plus eu aucune réunion et nous sommes « réunis » au travers d'échanges de mail. On nous demande de voter par voie électronique. Je refuse de le faire. Aussi, Monsieur le Ministre, je vous pose très clairement cette question : est-ce que le FNAP existe encore ? En effet, non seulement l'État ne donne plus d'argent à la construction – ce sont les organismes HLM et Action logement qui financent le FNAP –, mais en plus de cela le FNAP a repris 1,9 milliard de crédits de paiement du Gouvernement. Cela signifie que les aides de l'État sont négatives en termes de logement.

**M. François Calvet.** – Depuis des années, en tant qu'élu local, je me suis occupé de la réhabilitation des quartiers anciens, avec l'ANRU et l'ANAH. Je constate, au final, qu'en trente ans mon bilan à Perpignan est pauvre. En effet, nous réhabilitons des immeubles qui n'ont pas de fondation, et qui finissent ainsi par s'écrouler. Je pense que les réglementations que l'on doit mettre en place pour faire une réhabilitation doivent prévoir que l'immeuble tienne debout. Nous avons des immeubles qui se sont effondrés par le passé à Perpignan. Les architectes des bâtiments de France nous expliquent qu'il y a la trame moyenâgeuse. On fait ainsi des opérations sur des bâtiments, mais cela ne fonctionne pas.

Par ailleurs, je pense qu'il faut qu'il y ait une réglementation claire. On ne peut pas, d'un côté, continuer à réhabiliter des immeubles qui n'ont pas de fondation, et, de l'autre, demander des permis de construire avec des fondations, – ce qui est normal. Il faut de la cohérence.

À Perpignan, nous avons fait un diagnostic thermographique des logements sur l'ensemble de la communauté urbaine. Celui-ci nous permet de savoir comment il faut intervenir. C'est important, à un moment où les salaires n'augmentent plus, de pouvoir concentrer les aides sur les quartiers connaissant des problèmes de déperdition d'énergie importante, souvent pour des familles plutôt pauvres. Il serait intéressant de pouvoir leur faire profiter du « salaire urbain », c'est-à-dire des économies d'énergies de 500 euros par an leur permettant de retrouver un peu de pouvoir d'achat.

**Mme Anne-Marie Bertrand.** – Vous l'avez dernièrement souligné, l'existence du logement insalubre ne concerne pas que Marseille. On a vécu ce drame d'une façon terrible. Près de 450 000 logements sont considérés comme indignes en France, et 15 % des immeubles en copropriété seraient potentiellement dangereux, selon l'Agence nationale de l'habitat. Vous le savez, les difficultés ne sont pas seulement financières. Les marchands de sommeil qui vivent de cette misère sont difficiles à repérer, puisque leurs victimes en sont dépendantes. En outre, lorsqu'ils le sont, les procédures sont trop longues. Quelles sont vos pistes concrètes afin d'accélérer les procédures judiciaires ?

**Mme Valérie Létard.** – Beaucoup de choses très justes ont déjà été dites. Je souhaite rajouter quelques points. En ce qui concerne l'ANAH, certains d'entre vous ont rappelé qu'il était dommage de ne pas utiliser les quotas carbone pour augmenter et accélérer les moyens de l'ANAH pour atteindre les objectifs qui se multiplient. Il faut accompagner la requalification de l'habitat ancien privé, l'habitat indigne qui montre que l'on a besoin de développer les moyens. On va avoir des opérations dans le cadre du plan « Action cœur de ville ». Nous avons une série de dispositions à mettre en place pour accompagner de façon renforcée le programme « Habiter mieux ». Chaque année est proposée la possibilité de mettre en place un fonds de réserve, permettant lorsque les quotas de carbone ont été excédentaires – plutôt que de remettre l'argent dans un pot commun – de sécuriser une enveloppe permettant

de lisser les ressources de l'agence et ainsi de ne pas avoir de bonnes et de mauvaises années. Il serait important, Monsieur le Ministre, que l'on puisse enfin, dans ce domaine, avoir un financement qui permet d'assurer cette régularité et d'avoir des moyens permettant une prise en charge massive de la rénovation des logements. Il y avait l'idée que le produit de la vente des logements sociaux devait servir à construire ou rénover de l'habitat en bloc, mais en aucun cas à financer ce type d'actions.

Comment envisagez-vous les relations entre l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), l'ANAH et l'ANRU, et quelle part des enveloppes va être décidée – et par qui – pour mener les politiques décidées dans différents programmes comme « Action cœur de ville » ? Pourrai-je attirer votre attention sur la nécessité de ne pas avoir de trou dans la raquette ? En effet, quand on a décidé de cibler des communes du plan « Action cœur de ville », on a pris les villes chefs-lieux des arrondissements. Il y a des villes intermédiaires qui ne sont pas non plus des villages, des villes de 7 000, 8 000, 12 000 habitants, qui pour certaines vont très mal mais qui ne sont dans aucun périmètre.

Enfin, sur la politique de la ville, je n'ai rien à retirer à ce qu'a dit notre collègue Annie Guillemot. J'appelle à la plus grande vigilance lorsque l'on met en place des cofinancements. En le faisant, on s'assure que le dispositif ne fonctionnera pas car les associations sont exsangues.

**M. Xavier Iacovelli.** – Ma première question porte sur la RLS, pour laquelle l'économie attendue par l'État est de 800 millions d'euros en 2018 puis 870 en 2019, et 1,5 milliard d'euros en 2020. Une étude récente de la Banque des territoires et de la Caisse des dépôts et consignations relève que *« malgré des mesures qui affectent le secteur, la situation financière dans sa globalité résisterait sur l'ensemble de la période de prévision, au prix d'un repli substantiel de la production de logement à moyen terme, et d'importants efforts des bailleurs sur les charges d'exploitation »*. La capacité du secteur a absorbé la montée en charge de la RLS d'ici 2020, avec un quasi doublement de la ponction opérée sur les ressources des bailleurs – c'est-à-dire 1,5 milliard d'euros – suscite de vives inquiétudes. Lors du congrès HLM de Marseille, vous avez annoncé vouloir enclencher la clause de revoyure de la RLS début 2019, dans le but de déterminer les voies et moyens de financer la baisse des dépenses de l'État en matière d'APL. Si les organismes HLM semblent avoir intégré la baisse de leurs ressources en 2018, seront-ils capables de supporter la baisse d'1,5 milliard en 2020 ?

Ma deuxième question concerne l'inquiétude sur les CHRS. On comprend la volonté d'harmonisation. Mais ces centres s'inquiètent. L'augmentation budgétaire est fléchée sur les places d'urgence et les nuitées hôtelières et ne va pas bénéficier aux CHRS qui assurent l'hébergement d'insertion. Ils n'ont d'ailleurs pas alerté sur le plan d'économies de 57 millions d'euros prévus sur quatre ans dès cette année. Cette économie résulte de la mise en place de tarifs plafonds qui ont vocation à assurer une plus grande égalité de financement entre les différentes structures. Elle pourrait conduire rapidement à la fermeture des places d'hébergement et à la suppression des postes d'intervenants sociaux. Pouvez-vous nous renseigner sur les intentions du Gouvernement vis-à-vis des CHRS ?

Ma dernière question porte sur la politique de la ville, et notamment sur le dispositif expérimental d'emplois francs que vous avez mis en place dans le cadre de la loi de finances pour 2018, pour encourager l'embauche des habitants dans les QPV, en raison de la suppression d'une partie des emplois aidés. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2018, une expérimentation a été lancée sur sept territoires, regroupant 25 % des demandeurs d'emploi résidant en QPV. Pôle

Emploi est le principal opérateur chargé de cette mesure. Au 1<sup>er</sup> septembre 2018, moins de 2 000 emplois francs ont été conclus. C'est très inférieur aux prévisions puisque l'objectif du Gouvernement était fixé pour 2018 à 5 000 emplois francs. Pouvez-vous, Monsieur le Ministre, nous expliquer les causes de cet écart entre l'objectif du Gouvernement et les résultats, et nous faire un retour d'expérience sur ce point ?

**Mme Viviane Artigalas.** – Le Gouvernement a lancé sa stratégie nationale d'intervention sur les copropriétés sous la forme d'un plan de près de trois milliards d'euros sur 10 ans. Intervenir sur les copropriétés dégradées est une urgence sociale, mais prévenir la dégradation des copropriétés l'est tout autant. Nous regrettons qu'aucune mesure de prévention n'ait pu être adoptée dans la loi ELAN, afin d'éviter la dégradation des copropriétés, notamment suite aux ventes HLM. Nous avons déposé plusieurs amendements en ce sens. Comment allez-vous protéger les copropriétés issues des logements sociaux ?

La RLS va permettre à l'État de réduire sa dépense budgétaire en matière d'APL de 870 millions d'euros en 2019. L'économie attendue pour 2019 du relèvement de 5,5 % à 10 % de la TVA est estimée à 850 millions d'euros. Le rendement budgétaire des deux mesures atteindrait 1,72 milliard d'euros pour 2019, et dépasserait ainsi de 220 millions d'euros le montant attendu. Nous avons déposé un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour permettre de réajuster par voie réglementaire les paramètres qui jouent sur le rendement de la RLS pour en rester à 1,5 milliard d'euros. Notre amendement ne pourra pas être examiné pour des questions de procédure. Quelle est votre position, Monsieur le Ministre, sur ce point ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je souhaite ajouter une remarque. Vous avez indiqué, Monsieur le Ministre, que la construction se rétractait, et vous avez lié ce fait immédiatement à l'approche des élections municipales. Toute personne ici qui a fait partie d'un exécutif d'une collectivité locale sait qu'un projet de construction nécessite 4 à 5 ans d'efforts. Ce n'est pas à 18 mois des élections que l'on arrête de faire ce que l'on a fait pendant les trois premières années. Je voudrais vous sensibiliser sur la suppression de la taxe d'habitation : c'est un point qui contracte les maires. Ils ne savent pas de quelle manière sera prise en compte la progression de leurs bases dans la compensation faite par l'État. Je pense que la raison est plutôt à chercher de ce côté.

Enfin, la contraction des financements disponibles pour les bailleurs sociaux fait que la construction de logements privés diminue également. Nous essayons de plus en plus de faire des programmes mixtes bailleurs sociaux-privés. Quand l'un ne fait plus, l'autre ne fait plus non plus.

**M. Julien Denormandie, ministre.** – Je vais commencer par répondre aux questions de la présidente, car cela me permet de compléter mes propos. Je n'ai pas lié les deux. J'ai indiqué que nous étions dans la phase qui précédait les élections municipales, et que celle-ci – on le voit tous – n'est pas la phase la plus à même de relancer la construction. Cela ne veut pas dire que l'un est lié directement à l'autre. Mais l'un n'est pas favorable à l'autre.

Si on analyse la situation actuelle de la construction, on note que les chiffres des ventes actuelles diminuent. Ils sont liés à des constructions qui ont commencé dès 2017. La première rétraction qui apparaît est liée à la décision d'arrêter tous les dispositifs fiscaux fin 2017 : le PTZ, le dispositif dit Pinel. Tous les opérateurs et les promoteurs n'avaient pas de visibilité sur les dispositifs qui s'appliqueraient au moment de la vente de logements. C'est la raison pour laquelle, la première chose que j'ai faite lors du projet de loi de finances de

l'année dernière, a été de reconduire ces aides sur la durée. On recentre le dispositif dit Pinel sur les zones tendues. Les logements du dispositif dit Pinel en zone B2 et C représentent 6 000 logements sur 144 000 logements que l'on soutient. Ainsi, pour les 138 000 autres logements, les aides sont reconduites sur la durée pour la plupart d'entre elles sur quatre ans – ce qui n'avait jamais été fait.

Au-delà des débats budgétaires que l'on a aujourd'hui sur les aides, le Fonds national d'aide à la pierre, ou sur d'autres dispositifs, je veux souligner que nous portons beaucoup de politiques publiques avec énormément de conviction. L'ANRU a été évoquée : il y a eu un doublement des financements de l'État et des opérateurs. L'Union sociale de l'habitat, Action Logement et les municipalités se sont engagés. Nous avons fléché cinq milliards d'euros pour le plan « Action cœur de ville » sur le quinquennat. Ces 5 milliards d'euros, c'est de l'« argent nouveau », notamment porté par Action logement à hauteur d'1,5 milliard d'euros, et pour un milliard d'euros par la Caisse des dépôts et consignations. Pour les copropriétés dégradées, nous consacrons également trois milliards d'euros d'« argent nouveau ». Pour le soutien aux bailleurs sociaux, il est prévu dix milliards d'euros de la Caisse des dépôts et consignations. L'ensemble de ces sommes représente 28 milliards d'euros. C'est de l'argent apporté en partie par nos partenaires, et en partie par l'État, en complément des budgets. Il serait trop facile de ne voir le budget logement qu'à l'aune des documents budgétaires, sans prendre en compte ces politiques publiques. Je dépense beaucoup d'énergie à mettre en œuvre les politiques publiques établies. Pour chacune d'entre elles, j'ai des chefs de projets, des indicateurs, des remontées mensuelles, des réunions tous les premiers lundis de chaque mois pour savoir où en est la mise en œuvre de toutes les politiques publiques. Je vous donnerai un seul exemple avec l'ANRU. Vous l'avez tous vécu : cette agence était à l'arrêt. Entre mai 2017 et mai 2018, l'ANRU a engagé zéro euro. On a passé un an à déterminer où étaient les cailloux dans les rouages, les points de blocage. Depuis mai 2018, 2,5 milliards d'euros de projets nouveaux ont été engagés.

En ce qui concerne les 5 milliards d'euros annoncés pour les 222 villes du plan « Action cœur de ville », ce sont plus de 201 conventions qui ont été signées. Pour les copropriétés dégradées, j'ai annoncé 3 milliards d'euros le 10 octobre. Depuis, j'ai lancé des opérations ainsi que des comités de pilotage sur Marseille et sur Grigny. J'étais ce matin à Mulhouse. Tout cela vient en plus du budget du logement. Lorsque l'un d'entre vous évoquait les sommes mises en place par l'Allemagne ou le Royaume-Uni, je souhaite indiquer que dans mon plan, ce sont 28 milliards d'euros qui sont prévus ; et avec une détermination totale pour que cela débloque les situations sur le terrain. Débloquer les sujets de l'ANRU, signer toutes les actions du plan « Action cœur de ville », faire en sorte que la Caisse des dépôts et consignations modifie ses pratiques, c'est compliqué. Le plus grand scandale du logement social de ces dernières années c'est que pendant que tous les bailleurs sociaux des différents pays européens pouvaient avoir accès à des liquidités à très faibles coûts, nos bailleurs sociaux étaient obligés d'avoir une liquidité très chère. Au final, les loyers pour les personnes qui vivaient dans ces logements étaient élevés. C'est la raison pour laquelle on a cherché à faire évoluer les choses avec la Caisse des dépôts et consignations. Et je suis convaincu que d'autres évolutions sont possibles.

Mme Estrosi Sassone, vous avez évoqué l'hébergement d'urgence et la question de savoir s'il y avait une réduction de 10 000 places. Je souhaite vous dire de manière très claire qu'il n'y a pas de réduction de places prévue. Au contraire, il y a une augmentation du budget de l'hébergement d'urgence. Il y a 135 000 places d'hébergement d'urgence que l'on finance, soit 5 000 places de plus que l'année dernière. Dans le cadre du plan hivernal, on va monter jusqu'à 14 000 places en plus, en fonction des températures et des besoins. Nous

souhaitons mettre en œuvre une politique la plus anticipée et la plus égalitaire possible. À titre d'exemple, il faut arrêter en Ile-de-France de loger toutes les personnes qui sont sans domicile fixe en Seine-Saint-Denis, il faut aussi en loger au cœur de Paris. C'est la raison pour laquelle nous avons identifié, avec tous les ministères – je pense à un site du ministère de la Défense – des centres que l'État peut réquisitionner et qui lui permettront d'ouvrir un nombre important de places.

Vous avez été plusieurs à mentionner les CHRS. Aujourd'hui, on a des CHRS qui font, à mes yeux, le travail le plus important : l'accompagnement. Dès que vous parlez de personnes sans abri, cet accompagnement est essentiel. Or, on a des centres dont les coûts de gestion sont très différents, pouvant aller du simple au double. On a donc fixé une cible. On a fait des économies de 20 millions d'euros et on projette une économie de 13 millions dans le budget pour 2019. Il s'avère qu'en faisant cette opération, on a mis en difficulté un certain nombre de CHRS, notamment ceux dont l'accompagnement représente une part importante de leur travail. J'ai pris l'engagement, dans le cadre du plan pauvreté, de dédier une partie des crédits pour accompagner les CHRS qui font cet accompagnement spécifique en direction des femmes isolées et des familles.

Vous avez évoqué, Madame le rapporteur, les contributions des bailleurs sociaux aux politiques publiques. Vous avez raison. Vous m'interrogez sur le rendement de l'augmentation de la TVA. Je ne le connais pas. Intuitivement, je pense qu'il sera un peu supérieur à 800 millions d'euros. Je vous donnerai le chiffre en toute transparence. Beaucoup de bailleurs sociaux sont inquiets pour 2020, car il n'y a plus ce système de TVA et que l'économie liée à la RLS double. Je me suis engagé à faire un point de revoyure avec les bailleurs sociaux afin de déterminer les voies et moyens pour atteindre cet effort, tout en étant compatible avec leurs possibilités. En outre, je souhaite mettre carte sur table et regarder si les mesures de soutien de la Caisse des dépôts et consignations sont ou non suffisantes. Si l'on constate qu'elles ne sont pas suffisantes, il faudra trouver d'autres solutions. Ces mesures de soutien sont à la fois de l'aide à la construction, la limitation de la hausse du taux du livret A. Elles permettent de diminuer les coûts de financement. Les travaux ont été lancés pour cette revoyure. Des réunions techniques ont eu lieu. J'ai trois réunions prévues avec les bailleurs sociaux en décembre, janvier et février, pour une conclusion au mois de février. L'objectif est de déterminer si des mesures correctives sont nécessaires.

Nous avons fixé des objectifs ambitieux à l'ANAH et elle dispose pour cela de moyens très conséquents : 110 millions d'euros dans le cadre du grand plan d'investissement, ainsi que les ressources issues des quotas carbone. J'étais avec les 400 représentants de l'ANAH en région la semaine dernière. On leur a fixé deux objectifs principaux : faire 50 % de plus sur le programme « Habiter mieux », et passer de 50 000 logements à 75 000 logements ; et faire 100 % de plus sur les logements dits adaptés : 15 000 sont faits cette année ; on vise en 2019 l'adaptation de 30 000 logements à la perte d'autonomie.

Aujourd'hui, les financements que l'on a dédiés à l'ANAH permettent d'atteindre les objectifs. La présidente de l'ANAH a d'ailleurs reconnu qu'un réel effort budgétaire avait été fait. Vous êtes plusieurs à avoir posé la question du financement via les quotas carbone. En fait, la visibilité des financements de l'ANAH est beaucoup plus assurée par d'autres mécanismes que par le mécanisme des quotas carbone. Si cette année les quotas sont hauts, je rappelle que pendant de nombreuses années ces quotas étaient en chute libre. Les crédits de l'ANAH étaient alors en grande difficulté. C'est la raison pour laquelle un financement diversifié est nécessaire. Nous avons plafonné le financement de l'ANAH par les quotas carbone. Pour 2019, on va atteindre le plafond, et c'est ce dont l'ANAH a besoin pour

fonctionner. Cette année l'ANAH a atteint son taquet, et il s'avère que l'on a mis plus de 200 millions d'euros en réserve, qui vont permettre de financer en partie le plan copropriété. Les ressources de l'ANAH sont prévues de telle façon qu'elles lui permettent d'atteindre des objectifs ambitieux. Le fait de permettre un financement par la taxe sur les logements vacants, et pas seulement par les quotas carbone, est un gage de lisibilité des financements sur la durée pour l'ANAH.

Vous m'interrogez, Madame le rapporteur, sur les suites données après le drame de Marseille. Je l'ai redit à M. Gaudin tout à l'heure, l'État est là pour accompagner la collectivité. Je n'ai pas attendu ce drame pour porter cette politique publique de lutte contre l'habitat indigne et insalubre. L'État a fait « une offre de services » à la collectivité, pour lui apporter tout le soutien dont elle a besoin pour lutter avec efficacité contre les immeubles en péril. Très concrètement, cela signifie apporter un soutien en termes d'ingénieurs. Nous disposons en effet au ministère d'équipes très compétentes. Je pense au centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB). Il s'agit de mettre en œuvre tous les nouveaux outils apportés par le plan relatif aux copropriétés dégradées ou par les dispositions de la loi ELAN pour accélérer les procédures et la lutte contre les marchands de sommeil. Il faut faire en sorte que, localement, les actions des services de l'État, des services de la municipalité, parfois du pouvoir judiciaire et du procureur de la République puissent s'accélérer sur le terrain. Vous avez raison de pointer la longueur de ces dernières. C'est la raison pour laquelle nous proposons l'aide des équipes du CSTB en appui de la collectivité. En outre, des moyens importants ont été dédiés, via l'ANAH, à la rénovation. Il y a quelques grandes copropriétés sur le territoire qui sont concernées : Marseille, Grigny, ou encore Mulhouse, où ce matin je mettais en œuvre cette politique publique de lutte contre les copropriétés dégradées. Nous souhaitons ainsi accélérer cette politique publique, par des actions fortes, dans le plein respect des prérogatives de chacun, et avec un État qui est là pour accompagner la collectivité dans l'identification des copropriétés et la mise en œuvre de leur résorption.

Sur le dispositif de rénovation de l'habitat dégradé, vous m'avez interrogé sur les personnes concernées par ce dispositif et notamment sur le zonage. On sait qu'un certain nombre de bâtiments dégradés doivent être rénovés. L'une des manières de le faire est d'inciter des investisseurs privés à acheter un logement et le louer ensuite – c'est la façon dont fonctionne le dispositif dit Pinel pour le logement neuf. Les zones concernées sont évidemment celles où l'habitat est dégradé. La question était alors de savoir si on prenait l'intégralité et uniquement les zones C et B2, avec les problèmes de zonage que j'évoquais précédemment, ou si l'on essayait de trouver une solution plus intelligente en se basant sur les besoins locaux. Nous avons décidé de suivre cette deuxième voie. Comme je l'ai déjà dit, il est impossible de faire une politique du logement en se fondant uniquement sur le zonage. On a indiqué qu'il s'agissait à minima des 222 communes du projet « Action cœur de ville », car elles ont déjà fait l'objet d'une identification. Deuxièmement peuvent également être éligibles toutes les villes qui bénéficieront d'ORT. Aujourd'hui, n'importe quelle ville peut le faire. Nous avons beaucoup débattu sur ce point dans le cadre de la loi ELAN. Demain, dans toute ville bénéficiant d'un dispositif d'ORT, les propriétaires de logements anciens pourront bénéficier de ce dispositif de réhabilitation. Dans certains territoires le marché locatif est tel que si vous incitez à ces réhabilitations, vous aurez des investisseurs, mais ces derniers ne trouveront ensuite pas de locataire ; et tout le monde est perdant. En revanche, lorsqu'il y a un projet de territoire et que des élus locaux pensent que cela va fonctionner dans leur territoire, à ce moment-là, on met en place une ORT, et *de facto* le dispositif de réhabilitation sera possible sur ce territoire. Enfin, pour être éligibles au dispositif, les travaux doivent représenter 25 % de la somme totale, acquisition plus travaux. Ce dispositif ne concerne que

les acquisitions. Les réhabilitations sans acquisition se font par le programme « Habiter mieux ».

Comme le dispositif dit Pinel aujourd'hui, les loyers sont capés. Lorsque vous vous engagez à louer pendant six ans en respectant un loyer maximum, vous avez droit à 12 % de réduction d'impôt sur le montant du loyer recouvré, et lorsque vous vous engagez sur 9 ans, le pourcentage de réduction d'impôt est de 18 %.

En ce qui concerne l'APL-accession, ce dispositif a été réintroduit dans son volet rénovation, à la fois sur les territoires ultramarins, mais aussi sur certaines parties du territoire métropolitain. Cette aide a été réintroduite pour l'outre-mer, car l'APL-accession est liée dans tous les territoires ultramarins à la lutte contre le logement insalubre. On propose ainsi de réintroduire, pour une somme totale de 17 millions d'euros, cette aide qu'on pourrait appeler APL de rénovation.

Les adultes-relais ont été évoqués. Nous avons sur ce point deux objectifs. Le premier est de répondre aux besoins des associations de petite taille. S'il ne faut pas tomber dans une logique de multiplication des associations, je suis persuadé que trop souvent nos politiques publiques se sont tournées vers les associations de grande taille, alors qu'il existe beaucoup d'associations de petite taille qui sont de véritables relais. Je me suis rendu à Garges-lès-Gonesse et j'ai été très surpris de constater que les associations les plus sollicitées par les familles étaient des associations qui étaient en fait inconnues de mes services. Ce sont souvent des associations nouvelles, avec des personnes jeunes, et beaucoup de bénévoles. Il n'y a pas beaucoup de personnes à temps plein, et donc il faut les accompagner. Je souhaite que les associations de petite taille puissent plus facilement bénéficier des postes d'adultes-relais, sachant que l'État intervient à hauteur de 18 000 euros par an – charge ensuite à ceux qui le souhaitent, collectivités ou associations, de compléter le dispositif.

Vous m'interrogez ensuite sur la complémentarité entre les programmes de réussite éducative et les cités éducatives. Ces dernières vont englober les programmes de réussite éducative. Ces cités fonctionnent déjà sur certains territoires, comme à Grigny où un projet analogue a déjà été mis en place. L'idée est que le projet éducatif ne s'arrête pas aux murs de l'école, mais qu'il doit comporter un volet culturel, un volet sportif, un volet parentalité. Pour le projet éducatif, nous avons ainsi besoin de mettre tout le monde autour de la table : le monde de l'enseignement, mais aussi les associations et les élus locaux. En s'inspirant de ce qui a été mis en place à Grigny et en le complétant, nous avons annoncé à Nîmes avec Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation, la semaine dernière la mise en place de ce dispositif. L'objectif est de créer plusieurs dizaines de cités éducatives. Il s'agissait d'ailleurs d'une des recommandations de Jean-Louis Borloo dans son rapport. Les financements seront augmentés à hauteur de 20 millions d'euros.

Vous êtes plusieurs à avoir évoqué les emplois francs. Ces derniers ne fonctionnent pas aujourd'hui aussi bien que nous l'espérons. C'est la raison pour laquelle, avec la ministre du Travail, nous avons envoyé une circulaire, il y a quelques jours à peine, à tous les préfets pour les relancer. Les emplois francs présentent en effet l'immense avantage d'être pour la plupart des CDI. En outre, les employeurs reçoivent trois fois une aide de 5 000 euros dès qu'ils embauchent en CDI un jeune venant d'un des quartiers concernés. Aujourd'hui, il y a sept territoires qui expérimentent ce dispositif. Nous nous intéressons de près à ce dossier. Je pense que cela passe beaucoup par les relations entre d'un côté Pôle Emploi et de l'autre les entreprises, les jeunes en question et les associations d'inclusion. Les missions locales, en fonction des quartiers, peuvent également intervenir.

Les contrats aidés ont-ils été suffisamment soutenus dans les quartiers prioritaires de la ville ? Je dirai que cela dépend des territoires. Dans certains départements, le soutien a été important, et dans d'autres moindre. Nous n'arrêtons pas les contrats aidés, mais on les diminue pour les concentrer sur les territoires les plus ruraux, sur les territoires ultramarins et dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Je ne cherche pas à me cacher derrière mon petit doigt. La difficulté réside dans les clauses d'accompagnement en termes de formation professionnelle. Dans les faits, la quotité de financement diminue. Mais on a donné la possibilité aux préfets d'être plus ou moins souples sur ce point. Vous le savez, sur certains territoires, cela fonctionne très bien, tandis que sur d'autres territoires, c'est plus compliqué.

Enfin, vous m'interrogez sur l'implication et l'impact que pourrait avoir l'ANCT qui intègre l'EPARECA vis-à-vis de l'ANRU. Objectivement, je ne pense pas qu'il y aura des conséquences négatives. L'ANCT est conçue pour apporter une aide aux élus locaux, en fonction de leurs besoins et en se fondant sur leurs projets. Le lien entre l'EPARECA et l'ANRU sera identique, mais s'inscrira dans une approche de réponse aux élus locaux et de mobilisation autour d'un projet.

Vous évoquez la question extrêmement importante des contrats de ville. Effectivement, ces derniers doivent aujourd'hui s'arrêter en 2020. J'ai la conviction qu'il faut les prolonger jusqu'en 2022. J'ai consulté beaucoup d'associations d'élus, et ce sentiment est partagé. Il me paraît en effet étrange que le projet de ville soit figé juste avant les élections municipales. Je trouverai logique que les équipes municipales nouvellement élues définissent le contrat de ville sur lequel l'État et les équipes de la commune concernée vont s'engager. En outre, on va revoir et compléter ces contrats de ville au regard des priorités de la politique de la ville, des moyens supplémentaires dégagés et des grands axes d'action annoncés en juillet dernier. Certaines communes ou agglomérations – plus de 80 - ont signé le pacte de Dijon. Elles s'engagent par ce pacte dans une dynamique nouvelle sur la politique de la ville. Nous souhaitons courant 2019 étayer les contrats de ville au regard des nouveaux engagements de l'État sur la politique de la ville et les proroger jusqu'en 2022. Les nouveaux contrats de ville seront conclus.

Y a-t-il une nécessité d'avoir un plan d'urgence sur la politique de la ville ? Je pense sincèrement que celui-ci sera nécessaire tant que les fractures territoriales que l'on connaît aujourd'hui perdurent. Vous êtes beaucoup à les constater au quotidien. En tant que père de quatre enfants, je suis sensible aux interpellations sur l'absence de pédiatre dans certains territoires – qu'ils soient ruraux ou dans certains quartiers de ville. Ce plan d'urgence a été annoncé en juillet dernier. Désormais, il est essentiel de le mettre en œuvre.

Monsieur le sénateur Morisset, vous saluez la sincérité budgétaire du programme 177. Je vous en remercie, car nous avons fait un vrai effort de sincérité budgétaire, avec notamment la bascule d'une partie du programme 177 vers le programme 303. C'était essentiel, car ces missions bien que différentes étaient entremêlées. Aujourd'hui, dans les centres d'hébergement d'urgence, il y a bien évidemment des demandeurs d'asile ou des personnes dites migrantes. Notre effort a été de sincériser ces comptes, avec un transfert d'un certain nombre de centres gérés dans les faits par le programme 303, et pas par le programme 177. Faut-il aller plus loin ? Nous avons déjà fait un premier pas important.

Vous avez raison, la nuitée d'hôtel – et je ne porte pas de jugement sur le travail de mes prédécesseurs, – a été un moyen de répondre à l'urgence. Mais, je constate que dans ces hôtels, certaines familles résident depuis 6, 8 voire 10 ans. Le vrai sujet est de les en faire sortir. Pour cela, j'ai annoncé il y a quelques jours un plan de 5 millions d'euros pour faire de



l'accompagnement dans la sortie d'hôtel. C'est un plan nouveau que nous sommes en train de définir avec les associations et les collectivités. Il est essentiel de lancer cette dynamique. En effet, certaines personnes sont depuis longtemps dans ces hôtels, sans aucune perspective d'en sortir.

En ce qui concerne la fragilisation des CHRS, j'ai conscience de ce problème. Une partie du plan pauvreté sera dédiée à cette question. En matière d'intermédiations locatives et de pensions de famille, nous avons pris des engagements très forts : 40 000 intermédiations locatives, 10 000 pensions de famille, que nous avons réparties région par région, avec des objectifs clairs. Nous faisons également un travail important et parfois compliqué avec les associations : il faut à la fois trouver les financements et les lieux – et c'est de la responsabilité des collectivités locales –, et permettre aux opérateurs de gérer autant d'intermédiations locatives ou de pensions de famille que l'on souhaite. Nous voulons faire en sorte que celles et ceux qui peuvent en gérer plus puissent le faire. En matière d'intermédiations locatives, j'appelle tous les propriétaires – j'ai écrit des tribunes, nous avons financé des campagnes d'information en ce sens – à se manifester. Il y a aujourd'hui en France un fléau des logements vacants. Officiellement, des chiffres de millions de logements vacants circulent. Ils ne veulent rien dire car ils intègrent également les logements en vente. Ce qui est sûr c'est que sur le territoire, il y a dans les zones tendues des centaines de logements vacants, car pendant des années on a opposé propriétaires et locataires. Certains journaux adorent faire leurs grands titres sur les propriétaires nantis, tandis que d'autres font leurs unes en expliquant qu'un locataire aurait comme principal hobby de dégrader le bien du propriétaire. Nous avons pour objectif de renouer la confiance entre locataires et propriétaires. Quand vous êtes un propriétaire et que vous n'avez pas confiance dans votre locataire, je me dis que si vous êtes un propriétaire citoyen, vous êtes invité à donner les clés de votre appartement à une association, car avec l'intermédiation locative vous avez une assurance de loyers – en outre ce loyer est défiscalisé, – une assurance de remise en état du bien et la même protection que celle dont bénéficient les baux classiques relevant de la loi de 1989. Il n'y a donc aucune raison de laisser le logement vacant. Si on arrive à convaincre un certain nombre de propriétaires de remettre leurs biens sur le marché, cela représentera une avancée majeure pour la politique du logement.

**Mme Annie Guillemot, rapporteure.** – il faut l'enlever de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI).

**M. Julien Denormandie, ministre.** – Je pense qu'une personne propriétaire d'un logement vacant et payant l'IFI et qui refuse de le mettre en location pour cette raison n'a pas un raisonnement économique qui tient la route. En effet, la rentabilité de son investissement est nulle, car il ne profite même pas de la location du bien en question.

Vous avez également évoqué l'accompagnement. Nous renforçons les maraudes – 5 millions d'euros supplémentaires. En outre, comme je l'ai indiqué, nous renforçons l'accompagnement à la sortie de l'hôtel.

En ce qui concerne la délégation des crédits aux associations, nous devons faire mieux. Je vais vous raconter une anecdote. Il y a un mois, mes services sont venus me voir et se sont félicités du niveau historiquement haut des crédits alloués aux associations – les deux tiers ont été distribués. C'est à la fois une avancée, car un véritable effort a été fait, mais, en même temps, lorsque vous êtes une association et que vous obtenez vos crédits seulement en fin d'année, il est très difficile de mener vos projets.

Parmi 125 millions d'euros du plan pauvreté, 20 millions d'euros seront consacrés aux CHRS et à la sortie des hôtels.

Vous m'interrogez sur l'atteinte de l'objectif de 40 000 PLAI en 2019. Nous ne connaissons les engagements en PLAI qu'en fin d'année. Je ne sais pas si on atteindra cet objectif. Mais là où il y a des baisses de logements sociaux, nous arrivons à maintenir le nombre de PLAI. Je suis donc plutôt confiant sur ce point. Toutefois, cela ne veut pas dire que ce sera la même chose sur les PLUS (Prêt Locatif à Usage Social) et les PLS (prêt locatif social).

Le PTZ n'est pas concentré sur les zones urbaines. Je souhaite insister sur ce point. Tel qu'il a été voté, il a été reconduit pour 4 ans dans l'ancien dans les zones B2 et C et pour 2 ans pour les logements neufs dans les zones B2 et C.

En matière de réforme de la taxe d'habitation, le fondement est la confiance entre le Parlement et le Gouvernement, entre les élus locaux et l'exécutif. J'étais au premier jour de la décision sur la taxe d'habitation. Je me souviens des discussions que nous avons à l'époque avec Jacques Mézard et Gérard Collomb, en disant à Emmanuel Macron, alors candidat à l'élection présidentielle, que la réforme de la taxe d'habitation ne se ferait que s'il s'agit d'un dégrèvement et non d'une compensation. En outre, ce dégrèvement doit être intégral pour les élus locaux. Aujourd'hui, beaucoup d'élus locaux doutent de cet engagement. L'engagement de l'État est total pour faire en sorte que ce dégrèvement de la taxe d'habitation soit total. J'entends les inquiétudes. On peut nous reprocher beaucoup de choses, mais généralement, on a toujours fait ce qu'on a dit que l'on allait faire. Il s'agira d'un dégrèvement, contrairement à une compensation.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Mais le dégrèvement ne durera pas. Un dégrèvement signifie en effet que les compensations de l'État vont progresser chaque année en fonction des bases et des taux. Je crois en votre sincérité, mais on connaît tous Bercy. Les dégrèvements deviennent des dotations et les dotations sont ensuite diminuées.

**M. Julien Denormandie, ministre.** – L'engagement de l'État est un dégrèvement entièrement compensé. Je suis persuadé qu'un certain nombre d'élus locaux hésitent à signer un certain nombre de permis, en raison de l'absence de visibilité sur la taxe d'habitation.

Aujourd'hui, il y a un engagement du Gouvernement, du Président de la République de faire ce dégrèvement intégral. Je vous mets au défi de trouver une déclaration allant dans le sens inverse. Nous avons parlé de dégrèvement dès la campagne présidentielle. Dans le cadre de la refonte de la fiscalité locale, vous aurez la possibilité de discuter dans le cadre du collectif budgétaire qui vous sera présenté au premier semestre 2019.

Vous évoquiez également les sujets sur le dispositif de rénovation dans l'ancien. J'ai répondu sur les villes, la part de défiscalisation possible – 25 %. Je rappelle que cela ne concerne pas que les villes du plan « Action cœur de ville », mais aussi toutes les villes bénéficiant d'une ORT.

Vous m'interrogez sur les politiques relatives aux centres bourgs. Il y a eu – et j'en prends ma part de responsabilité, car nous n'avons pas fait assez de pédagogie – le sentiment que, parce que l'on faisait une action cœur de ville sur 222 villes, on abandonnait les centres bourgs. Il n'en est rien. Je vous invite à regarder la loi ELAN. Les dispositions

relatives aux ORT s'appliquent sur l'ensemble du territoire, et certaines seront plus utiles pour les centres bourgs que pour les villes moyennes.

En ce qui concerne les résidences secondaires, il s'agit d'un sujet très compliqué : en effet, nous n'avons pas encore trouvé la bonne solution. Chamonix, mais également d'autres villes, sont pleinement frappées par ce sujet. En effet, souvent le choix a été fait d'augmenter les taxes d'habitation sur la résidence secondaire, afin que cela soit plus simple d'avoir des résidences principales ; ou alors il a été décidé de réserver des emplacements uniquement pour les résidences principales. Or, la difficulté est que l'on peut passer très rapidement du statut de résidence secondaire à celui de résidence principale : il suffit d'y domicilier quelqu'un. Nous devons continuer à travailler sur ce sujet.

Le modèle du logement social à la française a été évoqué. Je suis ravi d'entendre les propos d'Angela Merkel ou de Theresa May qui montrent que le modèle du logement aidé social à la française est le bon. Je suis parfois étonné que certains d'entre vous soulignent les six milliards d'euros que Mme Merkel mettrait à disposition sur plusieurs années en faveur du logement social. Je souhaite mettre ce montant au regard des politiques publiques que j'ai mises en place avec Jacques Mézard puis Jacqueline Gourault, qui représentent au final 28 milliards d'euros. En outre, l'un des principaux gestionnaires de logements sociaux en Allemagne est coté en bourse. J'entends des voix louant le modèle du logement social à l'allemande. Pendant la loi ELAN, je me suis opposé à tous les amendements qui visaient à changer le statut des bailleurs sociaux. Il y avait des amendements – plus à l'Assemblée nationale qu'au Sénat d'ailleurs – qui visaient à le faire. Pour moi, il est essentiel que la rémunération du capital soit capée, pour que l'argent du logement social reste dans le logement social. En outre, il est nécessaire d'améliorer les conditions de financement des bailleurs sociaux, notamment dans une période où on leur a demandé un véritable effort. Enfin, dans le cadre de la loi ELAN, vous avez voté la possibilité pour les bailleurs sociaux d'intervenir dans des périmètres d'action plus larges. C'était une demande de longue date de leur part. Cette réforme s'est faite dans un contexte difficile, car l'effort demandé aux bailleurs sociaux pour mener une réforme des APL sans impacter les locataires est significatif.

Sur la question du zonage, je souhaite que nous arrivions à faire une expérimentation sur un premier territoire, pour voir ce qu'il est possible de faire en termes de politique du logement territorialisé, de manière plus habile que ce qui existe aujourd'hui.

Aujourd'hui, lorsque vous calculez vos allocations logement, les données dont dispose la CNAF datent de deux ans. Dans le cadre de la réforme de l'administration et de la mise en place de la déclaration sociale nominative, nous souhaitons avoir des données plus actualisées. Comment faire pour octroyer le bon montant des allocations en fonction des besoins ? Jusqu'à présent, on prenait les revenus d'il y a deux ans ; parfois – mais pas toujours – on y intégrait des éléments correctifs. Ainsi, une femme avec deux enfants qui travaillait il y a deux ans à temps plein, mais qui était passée depuis à un temps partiel voyait son montant d'APL calculé en fonction d'un temps plein. Il en était de même dans le cas inverse. La contemporanéité est avant tout une réforme compliquée à mettre en œuvre techniquement, mais qui va dans le sens de l'histoire. Personne ne peut comprendre que le calcul des allocations se fonde sur des données d'il y a deux ans. Le chiffrage de l'économie réalisée ne vient pas de moi, mais de la CNAF. Je souhaite insister sur le fait qu'en période de croissance – je schématise, même si derrière cette simplification il y a six millions d'hommes et de femmes, avec autant de cas de figures différents –, il y a une augmentation de la création de richesses et un chômage qui diminue. De facto, plus de personnes sortent du dispositif que de personnes qui y rentrent. Vous faites donc des économies. En outre, vous n'avez plus à gérer

les indus. Inversement, si demain on se retrouve dans une situation économique qui se dégrade, la contemporanéité entraînera une augmentation de la dépense. Cette variation fonctionne dans les deux sens. Ainsi, si comme en 2008, on connaît un retournement de cycle économique, le nombre de personnes aidées augmentera. Ce sont des politiques publiques compliquées à mettre en œuvre, car derrière ces volontés de réforme, il y a des millions de personnes. Il faut donc être sûr qu'il n'y ait aucun problème sur les bases de données le jour de la bascule.

C'est par souci des familles que nous avons mené cette politique sur la taxe d'habitation. Il s'agissait de mettre fin à cet impôt injuste.

La fiscalisation des assurances emprunteurs doit permettre de compenser les pertes que connaît Action Logement, estimées à 300 millions d'euros.

En ce qui concerne le FNAP, je tiens à rappeler que la présidence n'est pas déterminée par l'État, mais par des associations d'élus. Un délai d'un an a été nécessaire pour obtenir un nouveau président. Je ne peux pas être responsable de tout.

M. Calvet, vous souhaitez qu'une réglementation soit faite pour que tout immeuble n'ayant pas de fondations fasse l'objet de travaux. Je ne suis pas favorable à l'ajout de normes, sauf des normes de sécurité. La question doit être réglée au cas par cas. Lorsqu'il n'y a pas de fondation, mais que vous êtes sur un terrain ne connaissant pas de problème de structure, cela n'est pas embêtant. En revanche, si ce problème existe dans un terrain meuble ou qui est assujéti à de grandes inondations, cela devient compliqué.

En matière de logements insalubres, notre politique n'est pas uniquement concentrée sur Marseille. D'autres territoires appellent toute mon attention. Il faut effectivement accélérer les procédures judiciaires.

Mme Létard, j'ai répondu à vos questions sur la sécurisation des financements de l'ANAH. Les financements tels qu'on les a définis, apparaissent à la présidente de l'ANAH comme bien calibrés et capables de financer le programme ambitieux qu'on leur a fixé.

Vous avez eu l'occasion de discuter des relations entre l'ANCT, l'ANRU et l'ANAH, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi sur ce sujet adoptée la semaine dernière. L'idée est que l'ANCT soit une structure de projets et non pas de procédures, au bénéfice des élus locaux. Lorsque ces derniers auront besoin de l'aide de l'ANRU ou de l'ANAH, ils pourront passer par l'ANCT pour pouvoir en disposer. Il y aura donc une contractualisation du *modus operandi* entre l'ANCT, l'ANRU et l'ANAH, comme il en existe dans d'autres domaines.

Dans la loi ELAN, nous avons pris des mesures vis-à-vis des copropriétés dégradées. Aujourd'hui, il faut les mettre en œuvre. Cela nécessite une implication de tous, y compris de la justice. Je voyais Madame la Garde des Sceaux en ce début de semaine sur ce sujet.

Enfin, il faut examiner la question des personnes bénéficiant de la RLS qui ne bénéficient pas des APL. Cela sera un des sujets du point de revoyure sur lequel nous travaillons aujourd'hui. Il doit se terminer en février.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je vous remercie Monsieur le Ministre pour vos réponses. Nous aurons des sujets de discussion dans l'hémicycle sur des points budgétaires pour lesquels nos craintes ne sont peut-être pas tout à fait dissipées.

*La réunion est close à 20 heures.*

*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 21 novembre 2018**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 10.*

### **Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » - Examen du rapport pour avis**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Mes chers collègues, je voudrais accueillir Bernard Buis, qui remplace Dominique Théophile et succède à Didier Guillaume, nouveau ministre de l'agriculture. Nous lui souhaitons la bienvenue au Sénat et dans notre commission.

La parole est aux rapporteurs pour avis.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis.** – Mes chers collègues, comme l'an dernier, nous avons, avec Françoise Férat et Henri Cabanel, travaillé de concert pour analyser les crédits 2019 de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Au terme d'une vingtaine d'auditions nous ayant permis d'entendre plus de cinquante personnes, nous avons tiré un bilan très mitigé du budget qui nous est soumis par le Gouvernement, qui réussit l'exploit de ne pas être satisfaisant alors que nombre de dispositifs ne sont pas modifiés. Nous y reviendrons.

Avant de vous présenter ce budget, il est essentiel de rappeler combien l'année 2019 sera charnière pour l'agriculture française. Elle sera en effet confrontée à un vent d'incertitudes toujours plus violent.

Incertaines économiques d'abord, avec la volatilité des prix, une concurrence internationale renforcée, des négociations bilatérales qui se développent et qui créent encore plus d'instabilité commerciale pour les marchandises agricoles.

Incertaines sociétales ensuite compte tenu du débat sur les pratiques agricoles en général qui place sans cesse les agriculteurs sur le banc des accusés sans leur laisser la possibilité de rappeler tous les efforts qu'ils ont réalisés depuis cinquante ans.

Qu'il me soit permis de dire que ceci est vécu comme une profonde injustice par les agriculteurs, qui sacrifient par passion une grande partie de leur vie pour nourrir la France, souvent sans même dégager de revenus. Retenez ce chiffre : un agriculteur se suicide tous les deux jours en France !

Incertitudes sur les charges également : le titre II de la loi EGALIM se traduira, dès l'année prochaine, par une augmentation considérable des coûts pour les agriculteurs.

Incertitudes sur les prix, bien sûr. Alors que cela relevait de l'impossible, la concentration de la grande distribution se poursuit, accroissant un rapport de force où l'agriculteur est toujours le plus faible – quatre centrales d'achat pour plus de 12 000 fournisseurs.

La loi EGALIM n'y changera rien. Je me demande même si le Gouvernement ne partage pas cette idée.

J'en veux pour preuve, d'une part, le très faible accompagnement budgétaire dans ce PLF 2019, puisque moins de 1 million d'euros sont accordés au titre de cette loi.

D'autre part, nous avons tous entendu, lors des débats sur la loi EGALIM, le Gouvernement annoncer une augmentation des contrôles de la DGCCRF et de FranceAgriMer dans le cadre du nouveau cadre contractuel entre acheteurs et producteurs qui avait pour but d'améliorer le revenu des agriculteurs pour lutter contre certaines pratiques déloyales et mieux protéger les agriculteurs. Cependant, les effectifs de la DGCCRF et de FranceAgriMer vont reculer en 2019 !

Mais l'incertitude la plus grave provient de la future réforme de la PAC. Le budget de la PAC représente, pour la France, trois fois le montant de la mission Agriculture, Alimentation, Forêt et Affaires rurales du PLF. Or ce budget européen devrait reculer de 15 % en euros constants lors de la prochaine programmation. La Commission européenne a également proposé de modifier le contenu de la PAC qui, en favorisant la renationalisation de celle-ci, risque de la rendre de moins en moins commune et placer encore une fois les aides européennes sous le diktat d'une écologie punitive.

On le voit, ces incertitudes sont fortes. Le PLF prend le risque d'en ajouter encore un peu plus, notamment avec la réforme fiscale présentée par le Gouvernement. Il faut le regretter car cette réforme aurait pu être unanimement approuvée.

Même si nous saluons la mise en place d'un dispositif fiscal favorisant l'épargne de précaution des agriculteurs, que nous avons appelée de nos vœux l'année dernière, le projet initial du Gouvernement permettant aux seuls agriculteurs dégageant des revenus de bénéficier de ce dispositif n'est pas satisfaisant. Comment peut-on croire que nos agriculteurs peuvent épargner avec leur niveau de revenu ?

La rédaction actuelle soumise à l'article 18 du PLF permet aux agriculteurs de recourir à ce dispositif en justifiant d'une épargne non monétaire, notamment par l'acquisition de stocks. Cette rédaction doit être conservée. Il est important toutefois de rappeler aux agriculteurs que ceci leur fera perdre le bénéfice d'une exonération fiscale induite par la déduction pour investissement, qui sera quant à elle supprimée.

De même, il convient de saluer le maintien du taux réduit de TICPE sur le gazole non-routier pour les exploitants agricoles, tout comme l'élargissement du bénéfice des exonérations de charges aux coopératives agricoles.

L'abandon des petites taxes pesant sur le secteur agroalimentaire pourrait aller dans le bon sens, à condition que ce qui est donné d'un côté ne soit pas repris de l'autre. À cet égard, la suppression de la taxe sur les huiles alimentaires pour 139 millions d'euros n'est à ce

stade pas compensée de manière satisfaisante et aboutira soit à creuser le déficit du régime de retraites des non-salariés agricoles, soit à augmenter les cotisations des exploitants là où on souhaite alléger leur fardeau fiscal.

Toutefois, ce bénéfice net de la réforme fiscale pourrait être remis totalement en cause par la hausse considérable de la redevance pour pollutions diffuses réalisée à l'article 76 du PLF. L'idée est d'augmenter les taux sur les produits les plus dangereux, mais aussi sur les produits en cours d'interdiction, dont le glyphosate. Plutôt que de chercher activement des alternatives, le Gouvernement souhaite en sortir en augmentant considérablement les prix. On choisit encore l'écologie punitive au lieu de l'écologie incitative.

Cela se traduira par une hausse comprise entre 50 millions d'euros et 80 millions d'euros pour les agriculteurs. L'approche est toujours la même : pour inciter à ne plus employer les produits phytopharmaceutiques, le Gouvernement ne souhaite qu'en augmenter les prix. Toutefois, le risque est immense que ces mesures ne se traduisent par aucune baisse substantielle des usages : quand un agriculteur n'a pas d'alternative à une solution contre un ravageur ou une adventice, peu importe son prix, il en fera tout de même l'acquisition, même au prix fort.

Contre cette logique purement punitive, nous déposerons tous les trois un amendement en notre nom, préconisant de revenir à une démarche incitative. Le problème provient du manque de solutions de substitution aux produits les plus dangereux. Il faut inciter les fabricants à accélérer leur recherche pour les mettre sur le marché.

Plutôt que de taxer encore les exploitants agricoles, pourquoi ne pas dès lors taxer les fabricants de produits phytopharmaceutiques sur leurs ventes de produits les plus dangereux ? Le principe est simple : plus ils vendront des produits dangereux, plus ils seront taxés et donc incités à développer des produits moins nocifs.

Toutes ces incertitudes fiscales, économiques et sociétales ont rarement été si fortes. L'avenir de l'agriculture française est à ce point si incertain que le projet de loi de finances déposé par le Gouvernement enregistre le recul le plus important de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » depuis 2006 à périmètre courant, à hauteur de - 572 millions d'euros. Le budget passerait donc de 3 184 millions d'euros à 2 612 millions d'euros, soit une réduction de près d'un cinquième du budget de l'agriculture en une seule année.

Après prise en compte des mesures de périmètre, cela peut se résumer en une phrase : le Gouvernement demande des économies au monde agricole de l'ordre de 300 millions d'euros en 2019.

L'évolution de ces dépenses est surtout concentrée sur le programme 149, qui rassemble principalement les aides versées aux agriculteurs. Ses crédits reculent de près de 520 millions d'euros dans le projet du Gouvernement.

Cette évolution provient de deux principaux éléments : la suppression du dispositif « travailleurs occasionnels-demandeurs d'emploi » (TO-DE), sur laquelle reviendra Henri Cabanel, et la réduction de 100 millions d'euros de la réserve pour aléas, soit un tiers, malgré la sécheresse qui a sévi cette année en France.

Nous étions tous les trois sceptiques l'année dernière quant à l'inscription de cette provision dans le budget de l'agriculture, considérant qu'elle constituait en réalité un alibi pour imposer des coupes claires dans le budget de l'agriculture française. Une année plus tard, les faits nous ont donné raison. Nous avons même appris que la baisse de 100 millions d'euros de cette année avait été sciemment prévue dès la loi de programmation adoptée l'année dernière par le Gouvernement.

Cette réserve pour risques est d'ailleurs d'autant plus mal nommée qu'elle ne sert qu'à la couverture d'un seul risque : celui des refus d'apurement communautaire. C'est d'ailleurs sa dénomination officielle dans le projet annuel de performances (PAP) ! En 2018, sur les 300 millions d'euros alloués, 190 millions d'euros seront dépensés, dont 178 millions d'euros pour régler les apurements communautaires et le reste pour régler un contentieux que l'État a perdu. Avec 200 millions d'euros en 2019, elle ne pourra couvrir que ces refus d'apurement.

Dans ces conditions, la réserve ne constitue donc qu'une auto-assurance de l'État contre ses propres erreurs, financée par des économies passées réalisées au détriment des agriculteurs, ponctionnant le budget du ministère de l'agriculture.

Les autres dépenses d'intervention du programme 149 connaissent des évolutions moins significatives, mais parfois problématiques. Les aides à l'économie agricole ultramarine, tout comme la dotation Jeunes agriculteurs, sont stabilisées. Il est à noter que le montant des plans de compétitivité et d'adaptation des entreprises (PCE) recule une nouvelle fois de 8 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une réduction de 27 % en deux ans, alors même que ces aides ont un effet de levier important pour l'investissement des exploitations agricoles.

Le décaissement des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) recule compte tenu du niveau anormalement élevé de l'année dernière, justifié pour réduire les retards de paiements des aides PAC accumulés par l'Agence de services et de paiements. Le Gouvernement s'est engagé à cet égard à ce que les paiements de la campagne 2018 soient réalisés selon le calendrier normal et que tous les retards soient résorbés. Nous serons très vigilants au respect de ce calendrier.

Enfin, les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) vont, quant à elles, augmenter de 20 millions d'euros à la suite de la réforme du zonage. On pourrait penser que c'est une bonne nouvelle : en fait, il s'agit d'un leurre !

Au total, si 14 210 communes demeurent dans le zonage définitif contre 10 429 dans le zonage précédent, la réforme va en faire sortir 1 293. Les 3 800 agriculteurs concernés par cette perte sont concentrés dans certains départements comme le Gers, l'Aude et les Deux-Sèvres. Les 20 millions d'euros supplémentaires couvriront à hauteur de 15 millions d'euros les bénéficiaires entrants et de 5 millions d'euros la sortie des agriculteurs perdants jusqu'en 2020.

Rappelons que la prise en compte du critère de « continuité territoriale » pour la définition des zones soumises à contraintes spécifiques, comme le permet d'ores et déjà la réglementation européenne, est une absolue nécessité pour intégrer les communes enclavées dans le zonage. C'est la position que le Sénat n'a jamais cessé de défendre.



Je laisse la parole à Françoise Férat à propos du volet relatif à la sécurité sanitaire du projet de loi de finances.

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis.** – Qu’il est difficile d’évoquer ce projet de loi devant vous ce matin tant il existe de points qui ne sont pas correctement soutenus, au détriment de notre agriculture. J’en veux pour preuve le programme 206, dédié à la sécurité sanitaire, qui voit ses crédits reculer de 16 millions d’euros en autorisations d’engagement et de 15 millions d’euros en crédits de paiement par rapport à l’année dernière.

L’essentiel de ce recul provient de deux dépenses purement comptables, qui entraînent un effet d’optique : la non-budgétisation de dépenses d’indemnisation, auxquelles se substitue un fonds de concours européen, et la baisse du budget dédié au règlement du contentieux sur les retraites vétérinaires, dans la mesure où ce règlement est en voie d’achèvement.

La constatation d’un recul de ce budget, même conjoncturel, ne manque toutefois pas d’inquiéter, tant la sécurité sanitaire est un impératif stratégique pour notre pays.

Si la France doit aujourd’hui être fière de son dispositif de sécurité sanitaire sur les denrées alimentaires, probablement le meilleur du monde, elle doit rester sur ses gardes face aux conséquences importantes des épizooties et des épidémies pour les agriculteurs.

L’agriculture est non seulement soumise à des aléas climatiques, mais aussi à l’apparition de maladies animales et végétales qui ont des conséquences dramatiques sur les cultures et les élevages concernés.

Permettez-moi tout d’abord d’émettre les plus vives craintes quant à la propagation de l’épidémie de peste porcine sur notre territoire. Le virus est mortel pour les espèces concernées, et sa rémanence exceptionnellement longue – de l’ordre de plusieurs mois.

La transmission du virus s’effectue principalement par les tiques, qui ingèrent le virus en se nourrissant des animaux contaminés puis le transmettent en piquant d’autres animaux sensibles. Il se transmet également par contact direct avec des animaux infectés ou par ingestion de déchets alimentaires touchant de la viande de porc contaminée, transformée ou non.

C’est sans doute en raison d’un déchet infecté, jeté dans une poubelle d’une aire d’autoroute par un routier d’Europe de l’Est, que 155 cas de peste porcine ont été détectés chez des sangliers trouvés morts dans la région d’Étalle, au sud de la Belgique, dans la zone frontalière proche de Longwy, Montmédy et Carignan.

Plusieurs mesures ont été prises pour endiguer le phénomène. Tous les porcs domestiques de la zone d’Étalle ont été mis à mort. Une réduction de la population de sangliers a été décidée en lien avec les fédérations de chasse concernées. Des clôtures de part et d’autre de la frontière ont été installées.

Toutefois, le virus ne s’arrêtera pas aux frontières comme en d’autres temps, d’autant qu’il met la lumière sur le problème plus général de la surpopulation de gros gibiers en France, qui cause de graves dégâts dans les exploitations agricoles.

Le risque est majeur pour la filière porcine française. L'apparition du virus en France entraînerait une destruction du cheptel porcin contaminé, induisant un délai de reconstitution de la taille des élevages. En outre, la France ne serait plus « indemne de peste porcine », ce qui grèverait durablement son accès à certains marchés à l'exportation, alors même que notre pays exporte 40 % de sa production porcine, notamment en Russie et en Chine.

Il faut donc appeler à la plus grande vigilance. Plusieurs pratiques, notamment celles de lâchers de gibiers importés de pays de l'Est pour entretenir les « tableaux de chasse », doivent être strictement prohibées. Les déchets alimentaires des conducteurs routiers étrangers doivent également faire l'objet d'une attention toute particulière.

Le second enjeu en matière de sécurité sanitaire relève du maintien en France d'une couverture vétérinaire suffisante. Les vétérinaires spécialisés dans l'élevage jouent un rôle essentiel dans la prévention, la détection et le traitement des épizooties sur l'ensemble de notre territoire.

Cependant, seulement 38 % des vétérinaires déclarent aujourd'hui une compétence pour les animaux d'élevage, alors qu'on constate une croissance très forte de la spécialisation en animaux de compagnie. Lorsque leur activité est majoritairement consacrée aux animaux de compagnie, il est plus difficile pour les vétérinaires de maintenir et d'actualiser les compétences requises pour le suivi spécifique des animaux d'élevage.

De ce phénomène résulte une constatation alarmante : l'apparition de déserts vétérinaires, comme sont apparus, il y a des années, des déserts médicaux. Certaines zones sont aujourd'hui totalement dépourvues de vétérinaires prêts à intervenir dans les élevages. Cette tendance ne peut que s'accroître avec le départ à la retraite à venir de nombreux praticiens. Cette désertification constituerait un drame pour nos territoires ruraux, pour notre élevage ainsi que pour la sécurité sanitaire de la France.

Le projet de loi de finances prévoit enfin la revalorisation de l'acte médical vétérinaire (AMV), qui contribue à la rémunération des vétérinaires lors des visites sanitaires annuelles obligatoires, pour les bovins par exemple. L'acte médical vétérinaire n'avait pas été revalorisé depuis 2013 ce qui a considérablement contribué aux écarts de revenus entre vétérinaires en élevage et vétérinaires spécialisés dans les animaux de compagnie.

Toutefois, l'acte médical ne sera revalorisé que de 33 centimes d'euro en 2020. Cette mesure est trop timide pour enrayer à elle seule la crise de vocation des vétérinaires ruraux intervenant dans les élevages ou, plus encore, dans les abattoirs. Elle doit être accompagnée par d'autres mesures.

Je vous proposerai un amendement en ce sens afin d'augmenter le budget des stages tutorés des écoles vétérinaires. Songeons que sur vingt élèves ayant réalisé de tels stages, plus des trois quarts travaillent désormais dans nos campagnes.

Enfin, le troisième enjeu qui me semble déterminant pour la sécurité sanitaire de la France est évidemment la bonne tenue des contrôles de denrées alimentaires importées.

Nous avons recueilli auprès des administrations concernées les résultats des contrôles aux importations qu'elles réalisent sur les denrées alimentaires. Ils sont très préoccupants.

Sur la base de contrôles physiques malheureusement trop rares, on peut estimer que 10 % *a minima* de ce qui est importé des pays tiers ne respecte pas les normes européennes. Ce taux s'élève à 17 % pour les produits issus de l'agriculture biologique, et ce chiffre ne prend pas en compte le taux de non-conformité des importations venant de pays de l'Union européenne, plus difficile à mesurer. Ces produits étant moins soumis aux contrôles, il est à craindre que les taux de non-conformité soient également très élevés. La Cour des comptes, dans un rapport de 2014, l'estimait à 25 % pour les produits à base de viande par exemple.

Cette situation est intenable. Elle pose d'immenses problèmes sanitaires, car ces importations nuisent à une bonne protection des consommateurs et constituent ni plus ni moins une concurrence déloyale massive pour nos agriculteurs français.

Un produit sur dix importé d'un pays hors de l'Union européenne ne respecte pas les normes. Ces denrées alimentaires qui concurrencent injustement nos agriculteurs représentent près de 1,7 milliard d'euros.

Comment assurer un contrôle efficace quand l'État dépense *in fine* moins de 10 millions d'euros par an pour contrôler l'ensemble des denrées alimentaires importées ? Cela représente moins d'une semaine de recettes que l'État encaisse au titre du Loto !

La photographie n'est pas rutilante, mais la perspective du Brexit et de l'arrivée massive des produits du Commonwealth en Europe ne peut qu'accentuer le problème.

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne nécessite en France un surcroît de contrôles aux importations. Le PLF prévoit le recrutement éventuel de 40 agents supplémentaires en 2019. Ce n'est pas suffisant. Les autorités concernées ont été très claires avec nous : les besoins minimaux sont de 80 agents dans le cas du Brexit le moins dur.

Compte tenu des manques déjà constatés et des enjeux qui y sont liés, tant pour les consommateurs que pour les agriculteurs, nous vous proposerons un amendement visant à passer le recrutement d'agents chargés des contrôles aux importations de 40 à 80 ETP.

Je laisse la parole à Henri Cabanel.

**M. Henri Cabanel, rapporteur pour avis.** – Mes chers collègues, mon intervention se concentrera sur six problématiques particulières : le péril pesant sur la pêche maritime à la suite du Brexit, l'évolution des crédits affectés à la forêt, les projets alimentaires territoriaux (PAT), les moyens des administrations, le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR) et, bien sûr, le dispositif TO-DE.

Premièrement, les crédits de la pêche dans le budget qui nous est soumis sont stables par rapport à l'année précédente, à environ 50 millions d'euros, une fois retraitée la compensation de la suppression d'une taxe. Je rappelle d'ailleurs que ce budget ne prend pas en compte les aides européennes du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Toutefois, pour rebondir sur le propos que vient de tenir Françoise Férat, le Brexit est un défi pour notre sécurité sanitaire. C'est aussi un défi pour nos activités halieutiques. Toute privation d'accès aux eaux britanniques pour les bateaux de pêche français aurait des effets mécaniques dramatiques pour notre économie littorale.

D'un point de vue économique, l'interdiction concernerait plus de 500 navires et plus particulièrement 200 d'entre eux qui réalisent une part importante de leur chiffre d'affaires grâce à la pêche réalisée dans ces eaux. Ceci met en péril 25 % du chiffre d'affaires de la pêche française, soit 250 millions d'euros. En matière d'aménagement du territoire, une telle décision serait désastreuse pour les ports de Boulogne-sur-Mer et de Cherbourg, qui réalisent plus de 50 % de leur activité dans les eaux britanniques.

Enfin, cela aurait un effet direct sur 1 300 emplois de marins, sans compter l'effet sur les industries de transformation ou sur les employés des ports. Ces éléments doivent être rappelés dans le débat public, car c'est l'avenir de nos littoraux qui en dépend.

Deuxièmement, les crédits de la forêt connaissent une évolution contradictoire. S'ils diminuent de 16 millions d'euros en crédits de paiement, c'est en raison de la fin des aides destinées aux propriétaires forestiers ayant subi la tempête Klaus de 2009. En revanche, les autorisations d'engagement croissent de près de 4 millions d'euros grâce à l'augmentation de la dotation au fonds stratégique de la forêt et du bois. Il s'agit d'améliorer la desserte forestière et de favoriser l'aval forestier avec des prêts proposés aux scieries et entreprises de travaux forestiers par Bpifrance.

À plus long terme, notre forêt va toutefois « dans le mur », car elle est en train d'épuiser les générations d'arbres plantés dans les années 1960. Pour maintenir une forêt économiquement rentable et écologiquement efficace, l'Allemagne finance à titre de comparaison 300 millions de plants par an, la Pologne un milliard, et la France seulement 70 millions, alors qu'elle est au quatrième rang européen.

Pour que la forêt française crée des emplois, de la richesse et joue son rôle de stockage du dioxyde de carbone, il faudrait dégager 150 millions d'euros par an pour renouveler nos espaces forestiers et réduire nos émissions de gaz à effet de serre. Pourquoi ne pas affecter une fraction de la taxe carbone à l'investissement forestier ?

Troisièmement, nous avons été très surpris de ne pas voir tenu un des principaux engagements des États généraux de l'alimentation (EGA) : la valorisation des projets alimentaires territoriaux.

La loi EGALIM contraint les collectivités territoriales à revoir les modalités d'approvisionnement de leur restauration collective afin de mieux y intégrer des produits de qualité, y compris locaux. Comment le faire si les initiatives de structuration des filières locales ne sont pas soutenues ? Les projets alimentaires territoriaux répondent justement à cette ambition. Les acteurs locaux plébiscitent ces outils, pourtant peu utilisés faute de financements adaptés – de l'ordre de 40 PAT en 2018.

Lors des EGA, la cible a été définie à 500 PAT en 2020. C'est très ambitieux, mais comment atteindre une multiplication par douze du nombre actuel sans aucun financement supplémentaire ? Le montant reste le même que celui de l'année dernière, à savoir un appel à projet annuel, doté en tout et pour tout d'un million d'euros. Nous vous proposerons un amendement doublant ce budget dès 2019.

Quatrièmement, les moyens alloués à la conduite de la politique agricole française reculent légèrement.

Le programme 215 contribue à l'effort d'économies à hauteur de 29 millions d'euros cette année. Si la moitié provient d'un jeu d'écriture comptable, des économies seront tout de même réalisées sur les dépenses de personnel du ministère de l'agriculture. Le ministère réalisera 130 suppressions de postes sur un total de plus de 7 000 agents. Ces suppressions auront majoritairement lieu dans les services déconcentrés, à hauteur de 8,5 millions d'euros.

Les subventions allouées aux opérateurs sont quant à elles en légère augmentation, compte tenu de la nécessité de compenser la suppression des petites taxes qui leur ont été allouées auparavant. Dans le cas de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation (Anses), une réserve a été constituée pour faire face au Brexit, notamment en prévision de la surcharge de dossiers à venir sur les médicaments vétérinaires engendrée par la sortie du Royaume-Uni.

J'ajoute que les crédits de l'enseignement agricole augmentent de 20 millions d'euros. Cette augmentation concerne l'enseignement technique, ainsi que l'enseignement supérieur.

Cinquièmement, le compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural est au même niveau que l'année précédente. Il est alimenté par les agriculteurs et s'adresse aux agriculteurs, puisque sa seule source de financement est le rendement, à hauteur de 19 %, de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles et d'une fraction forfaitaire d'environ 80 euros par exploitation.

Comme tous les ans, les actions en faveur de la recherche financées par le CASDAR peinent à trouver des traductions concrètes. Or ces crédits doivent aller prioritairement aux organismes aidant les agriculteurs et doivent promouvoir la recherche de solutions alternatives à certains produits, notamment phytopharmaceutiques.

Près de 50 millions d'euros de reports sont en outre constatés et ne sont pas dépensés. Ils comportent donc le risque de ne pas être redéployés en faveur des agriculteurs. C'est pourquoi nous vous proposons de nous en remettre à la sagesse du Sénat concernant les crédits du CASDAR.

Enfin, il me reste à vous faire part de notre sentiment, commun à tous les trois, concernant la suppression programmée par le Gouvernement du TO-DE, qui représente 142 millions d'heures, 927 000 contrats pour 73 000 entreprises, soit un quart du travail agricole salarié. Je l'ai dénoncée lors des débats, mais le Gouvernement a une vision exclusivement comptable du sujet.

Tout d'abord, la proposition de compromis présentée par le Gouvernement à l'Assemblée nationale ne règle rien, puisque le dispositif serait supprimé en 2021 purement et simplement. Certes, le Gouvernement est revenu en arrière parce qu'à l'époque, un sénateur, aujourd'hui ministre de l'agriculture, avait émis ses plus vives réserves lorsque le Gouvernement avait annoncé la suppression pure et simple du TO-DE.

Cette suppression défie toute rationalité économique.

Premier paradoxe : alors que le Gouvernement entend réduire le coût du travail des entreprises à des fins de compétitivité, il décide d'augmenter sciemment les coûts de main-d'œuvre au sein des entreprises où ceux-ci sont les plus importants ! La main-d'œuvre,

c'est par exemple 60 % du coût de revient d'une pomme. Face au coût de la main-d'œuvre saisonnière polonaise, inférieur de 75 % au nôtre, la perte de compétitivité est tout simplement irrattrapable.

Deuxième paradoxe : la proposition du Gouvernement pénalisera les filières les plus investies dans les solutions agroenvironnementales ayant recours à de la main-d'œuvre saisonnière, puisque les modes de production qui font appel à plus d'agro-écologie nécessitent plus de main-d'œuvre. Ce n'est pas un signal incitatif pour la transition agricole.

Troisième paradoxe : empêcher les producteurs français d'exporter faute de compétitivité suffisante, c'est saturer le marché français de produits bradés, ce qui va mécaniquement faire baisser les prix, contrairement à la logique prônée lors des EGA.

Le Sénat a exprimé toutes ces craintes lors des débats sur le PLFSS. Il s'est, me semble-t-il, fait le porte-parole de tous les territoires et de toutes les productions saisonnières pour appeler au maintien de ce dispositif.

Nous avons souhaité, Françoise Férat, Laurent Duplomb et moi-même, déposer en notre nom propre des amendements identiques appelant à rétablir le TO-DE dans sa forme actuelle.

L'immense majorité du Sénat – 320 voix pour et 19 contre –, y compris sur les bancs de la majorité gouvernementale, a souscrit à cette démarche transpartisane en adoptant ces amendements. À l'heure actuelle, le dispositif TO-DE est maintenu au-delà de 2021.

Pour aller au bout de la logique, des crédits budgétaires doivent être débloqués pour acter ce maintien. Le Gouvernement a déjà alloué 75 millions d'euros pour financer son dispositif transitoire et considère pouvoir réaliser 30 millions d'euros d'économies supplémentaires sur le périmètre de la mission pour financer le TODE, économies qu'il reste à documenter à ce stade. Il manque donc environ 40 millions d'euros en 2019 pour pérenniser le dispositif.

Considérant que nous ne pouvons trahir le vote du Sénat lors du PLFSS, et par souci de cohérence, nous vous proposons donc d'interpeller le ministre en commission tout à l'heure afin de savoir si l'appel du Sénat au maintien du TO-DE est entendu ou non. Si c'est le cas, il devra débloquer ces 40 millions d'euros de crédits budgétaires supplémentaires.

Si le TO-DE n'est pas maintenu, vos rapporteurs vous recommandent, compte tenu de l'ensemble des éléments évoqués, d'adopter un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission sachant que, l'année dernière, en ce qui me concerne, j'avais dans le doute émis une réserve par rapport aux EGA. Force est de constater que les EGA ne sont aujourd'hui pas à la hauteur des attentes – tous les syndicats agricoles sont unanimes.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – J'ouvre le débat. Nous voterons ensuite sur les amendements de nos rapporteurs et suspendrons notre avis jusqu'à l'audition du ministre.

**Mme Cécile Cukierman.** – Je salue le travail des trois rapporteurs. Nous partageons l'ensemble des différents constats qui ont été établis.

J'insisterai davantage sur les baisses de crédits concernant la sécurité et la qualité sanitaire ainsi que la perte de moyens humains pour accompagner la mise en œuvre des politiques publiques. Je pense que l'un ne va pas sans l'autre : on a besoin de personnels pour

améliorer la sécurité et la qualité sanitaires, accompagner les agriculteurs et relever les défis et les enjeux de l'agriculture de demain. On a le sentiment d'un budget d'affichage avec quelques objectifs mais sans aucune ambition de les atteindre.

Nous attendons l'audition du ministre mais nous ne voterons pas les crédits de cette mission. Nous nous prononcerons bien évidemment favorablement concernant les amendements proposés par nos rapporteurs.

À travers ce budget, à l'heure où le Brexit est en passe de se réaliser et où la compétition et la dépendance vis-à-vis d'un certain nombre de produits agricoles sont de plus en plus fortes, il nous faut éviter le prochain scandale et l'anticiper. Les services agricoles nationaux et régionaux doivent être capables de répondre à tous ces défis.

Quand on voit l'état des directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) en termes de personnels, on ne peut être que très inquiets de ce qui va se passer dans les mois et les années qui viennent en matière agricole.

**M. Franck Montaugé.** – Merci aux trois rapporteurs pour la qualité de leurs travaux.

Je voudrais revenir sur la problématique des zones défavorisées et obtenir quelques précisions. On constate une légère augmentation des crédits affectés aux ICHN. Nombre d'éleveurs entrent dans ce dispositif. Ceux qui en bénéficient déjà vont donc connaître une diminution de leurs indemnités. Cela affecte donc le revenu et la compétitivité de cette filière. Est-ce bien ce qu'il faut comprendre ?

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis.** – Oui, même s'il faut prendre en compte la hausse des crédits accordés dans ce budget.

**M. Franck Montaugé.** – Si vous me le permettez, j'interrogerai le ministre à ce sujet...

Par ailleurs, on parle toujours des communes, mais ce sont avant tout les éleveurs qui sont concernés. Certaines communes qui sont entrées dans le dispositif ne comptent aucun éleveur !

Enfin, malgré ce que vous avez dit du devenir des PCAE, je pense que le Gouvernement devrait prévoir une affectation particulière pour accompagner la transition des exploitants qui, pour certains, vont être obligés d'arrêter leur activité pour se consacrer à autre chose. J'interrogerai également le ministre sur cette question.

**M. Daniel Gremillet.** – Je félicite à mon tour les trois rapporteurs pour le rapport qu'ils viennent de nous présenter qui reflète vraiment bien la situation.

Un espoir formidable est né dans les campagnes il y a un an. La déception va être phénoménale. Elle va en effet au-delà du monde paysan et touche le monde économique, l'entreprise, la ruralité.

Je voudrais par ailleurs prolonger les propos qui viennent d'être prononcés sur les zones défavorisées. Qu'en est-il des zones de piémont ? Trois massifs sont essentiellement concernés en France, le Massif Central, le Jura et le département des Vosges. Or il semble que ces zones disparaissent complètement. La perte pour les exploitations va être très importante.

Autre remarque s'agissant des produits importés : on trompe les consommateurs, je voulais le souligner !

La forêt représente également un vrai sujet : la France n'est pas au rendez-vous. On coupe aujourd'hui plus de bois qu'on en replante. La forêt continue de croître, mais ce n'est pas de la forêt qui capte les gaz à effet de serre. Je trouve regrettable qu'on ne soit pas plus offensif alors qu'on a en France des espaces forestiers fabuleux.

Quant au CASDAR, je vous trouve bien accommodant ! Il s'agit de l'argent des paysans, qui paient en totalité cette contribution pour leur propre développement. Or il n'y a pas de mobilisation au sujet des nouveaux défis que connaît l'agriculture ou du développement des exploitations, notamment par rapport au problème des pesticides. C'est un véritable souci.

Je n'ai rien à ajouter à ce que vous avez dit au sujet du TO-DE. Je souhaite qu'on soit tous en rangs serrés derrière vous.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Je voudrais également saluer le travail qui a été réalisé dans une grande cohésion. C'est particulièrement nécessaire dans ce secteur.

Je voudrais revenir sur trois points et tout d'abord sur la vigilance concernant les aspects de sécurité sanitaire. On peut craindre qu'on ait sous-estimé un certain nombre de risques grandissants en termes budgétaires : Brexit, peste porcine, impacts forestiers.

S'agissant des EGA, le Gouvernement trahit maintenant ses engagements sur le plan budgétaire.

Concernant la forêt, l'essentiel a été dit : elle représente 30 % des captations des émissions de gaz à effet de serre. Or on coupe la forêt pour réaliser des meubles et des constructions. On capte le carbone mais, au bout d'un certain temps, les meubles et les constructions sont détruits et on relâche le carbone. L'enjeu réside dans le renouvellement des peuplements. On sait qu'un peuplement en croissance capte encore plus de carbone.

Il est donc dommage, alors que nous avons un objectif mondial prioritaire de lutte contre le changement climatique, qu'on n'actionne pas davantage ce capital et ce potentiel.

Un certain nombre d'amendements seront sûrement déposés pour le fléchage d'une partie des crédits carbone et un retour à la forêt, mais je soulèverai à nouveau le problème du déplafonnement de la taxe de défrichement qui, de manière totalement incongrue, est plafonnée et ne revient pas à la forêt.

Enfin, si le ministre s'engage ce soir sur les 40 millions du TO-DE, émettons-nous un avis favorable ?

**M. Martial Bourquin.** – Je veux à mon tour féliciter les trois rapporteurs.

En premier lieu, lors de récentes auditions, les responsables de la filière colza nous ont dit que celle-ci risquait d'être très vite démantelée avec l'ouverture de la raffinerie de la Mède. Avez-vous abordé cette question ?

Je partage complètement l'idée émise à propos du dispositif TO-DE : on a besoin de main-d'œuvre. Je trouve très intéressant de réaffecter la taxe carbone au repeuplement de



la forêt. On a un des plus gros massifs forestiers européens. Si on n'investit pas, on aura essentiellement des taillis.

En ce qui nous concerne, nous voterons les amendements.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – La parole est aux rapporteurs pour avis.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis.** – Émet-on un avis favorable sur le budget si le ministre accepte d'apporter 40 millions d'euros supplémentaires ? L'inverse serait à mon sens compliqué.

On est tous d'accord pour dire que le budget de l'agriculture n'est pas à la hauteur, mais si le ministre accède à nos demandes, la sagesse voudrait que l'on émette un avis favorable sur le budget. Je ne suis toutefois pas sûr qu'on ait ce plaisir...

**M. Henri Cabanel, rapporteur pour avis.** – La diminution conséquente de ce budget est essentiellement due à la suppression du TO-DE et à la baisse des réserves.

Il faudrait que le ministre nous garantisse que ce poste soit abondé, au-delà de la politique d'apurement, en cas de catastrophe naturelle dans le courant de l'année. À l'origine, les réserves servaient à cela.

Nous sommes tous bien conscients du manque d'ambition de ce budget. Il n'est en tout cas pas à la hauteur de l'agriculture que nous désirons. On le constate par rapport à la baisse budgétaire et au niveau de la PAC. La PAC concerne tout à la fois les agriculteurs, l'indépendance alimentaire, la santé, l'aménagement du territoire, l'emploi, la biodiversité. Si l'on veut mettre en place une politique ambitieuse, il faut s'en donner les moyens.

On a déposé un amendement sur le TO-DE et on essaie de rattraper les erreurs qui ont été faites, parce qu'on sait que si ce système n'est pas pérennisé, ce sont des filières entières qui vont disparaître. Tant mieux si le ministre nous répond favorablement, mais l'ambition demeure insuffisante.

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis.** – Si le ministre répond favorablement, on pourrait émettre un avis favorable, mais l'adoption de la mission constitue une seconde étape. Nos amendements constituent de ce point de vue un point fort.

Le directeur général de l'alimentation nous a certifié que 40 ETP ne sont pas suffisants. Il en avait sollicité 80, voire davantage en cas de Brexit dur. 40 ETP pour réaliser un contrôle 24 heures pour 24 et sept jours sur sept, avec des personnels travaillant en trois huit, qui peuvent tomber malades et qui bénéficient de congés, ce n'est évidemment pas raisonnable. On peut imaginer sans peine que le nombre de contrôles soit très largement insuffisant. Je ne veux pas vous faire peur, mais j'attire votre attention sur ce point, qui me semble très important.

Ce rapport apparaît comme une première étape. Il nous restera, en fonction de nos amendements, à nous positionner pour la suite.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis.** – S'agissant de la question des zones piémont, le Gouvernement assure aujourd'hui que rien n'est modifié.

Deuxième élément : dans les zones défavorisées, 3 800 agriculteurs sont perdants, concentrés sur des départements tel que le Gers, l'Aude et les Deux-Sèvres.

Sur 20 millions d'euros, ce sont 15 millions d'euros pour les bénéficiaires entrants et 5 millions d'euros pour compenser le dispositif de suppression de cette aide pour les autres agriculteurs. En clair, cela signifie une augmentation du zonage avec un budget légèrement plus élevé. Beaucoup de ceux qui touchent l'ICHN vont la conserver telle qu'elle est dans les zones les plus touchées, mais certains vont la voir diminuer. 1 293 communes vont la perdre. Les entrants toucheront une ICHN en proportion de l'endroit où ils se trouvent. Il s'agit des zones les plus basses. Les sommes ne vont donc pas être très importantes.

Concernant la filière colza, on ne produit pas de canne à sucre en France – excepté dans les îles –, pas plus que d'huile de palme. Si l'on veut favoriser les activités liées aux oléagineux et aux protéagineux destinés aux biocarburants, on ne peut « en même temps » continuer à faire entrer par bateaux entiers l'huile de palme qui favorise la déforestation dans certains pays.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – L'Assemblée nationale a voté un amendement d'un député du Modem excluant l'huile de palme de la définition de biocarburants à partir de 2021, contre l'avis du Gouvernement.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis.** – Quant au CASDAR, on pourrait émettre un avis défavorable, mais s'en remettre à la sagesse du Sénat permet à chaque groupe politique de s'exprimer et d'avoir la possibilité de voter contre. Ce n'est pas un avis positif. Ce qui est dit à propos des évolutions du CASDAR n'est pas du tout satisfaisant, nous en convenons.

Enfin, il est extrêmement ennuyeux, après la loi EGALIM, de voir tous ces accords qui vont arriver les uns derrière les autres – CETA, MERCOSUR, Australie, Nouvelle-Zélande, etc. - qui vont peser en termes de concurrence et qui ne correspondent pas à ce qu'on demande aux agriculteurs français. Cela devient schizophrénique !

**M. Franck Menonville.** – En matière de biocarburants, il existe deux filières, le substitut à l'essence et le substitut au diesel. Il ne faut pas opposer les deux, qui ont toute leur place, notamment en France, qui est un gros producteur d'éthanol au travers de la betterave et du blé. On le sait bien dans le Grand Est.

Par ailleurs, la filière biodiesel connaissant actuellement une certaine difficulté, on ne peut que se réjouir de l'amendement évoqué par Mme la présidente. Il faut aussi accroître les débouchés du biodiesel. Nous sommes nombreux à nous mobiliser sur la question. On a connu l'année dernière une belle réussite en matière de flotte captive et de biocarburant 100 % végétal.

Je pense qu'il faut aller plus loin, notamment concernant le chauffage, etc. Étant donné la crise que connaît la fiscalité écologique, une incitation forte en faveur de ces deux filières ferait véritablement sens, en particulier s'agissant du biodiesel, actuellement en difficulté.

**Mme Catherine Procaccia.** – Je comprends que l'on défende l'agriculture française et que l'on veuille maintenir les débouchés, mais on pourrait trouver des arguments plus rationnels, surtout quand on sait comment un certain nombre de pays produisent

aujourd'hui l'huile de palme : la déforestation existe depuis 1900 et la plupart des pays ne développent de nouvelles plantations que sur des zones agricoles qui ne peuvent être utilisées à autre chose.

N'utilisons pas des arguments « écolos » qui ne sont pas réels !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Chacun peut s'exprimer librement.

**Mme Catherine Procaccia.** – Pour ma part, je déposerai un amendement de suppression, même si c'est sans grand espoir ! J'en ai assez d'entendre des gens qui ne sont jamais allés sur le terrain et qui ne savent pas ce qui s'y passe dire n'importe quoi.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – La volonté de notre commission est plutôt de favoriser nos productions de colza – mais on peut entendre votre réaction.

Nous allons passer au vote des amendements...

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis.** – L'amendement AFFECO-1 répond à la problématique de la direction générale de l'alimentation (DGAL) concernant les 40 ETP, qui servent aux contrôles aux frontières des denrées alimentaires en matière de réglementation sanitaire. La DGAL en demandait 80 et non 40. Il s'agit donc d'un amendement destiné à remonter ce chiffre de 40 à 80, en adaptant les crédits nécessaires pour ce faire.

*La commission approuve l'amendement AFFECO-1 modifiant les crédits des programmes.*

**M. Henri Cabanel, rapporteur pour avis.** – L'amendement AFFECO-2 consiste à doubler le budget des projets alimentaires territoriaux, passant de 1 million d'euros à 2 millions d'euros, pour donner les moyens aux territoires de souscrire davantage de projets alimentaires territoriaux.

**M. Daniel Gremillet.** – Je précise que mon intervention concernant le CASDAR était destinée aux membres de la commission des affaires économiques qui n'ont pas forcément connaissance de l'origine des fonds, qui sont constitués de taxes exclusivement payées par les agriculteurs.

Cette position nous met donc face à nos responsabilités s'agissant de l'utilisation de ces taxes, acquittées par les seuls agriculteurs, qui sont détournées de leur utilisation.

*La commission approuve l'amendement AFFECO-2 modifiant les crédits des programmes.*

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis.** – L'amendement AFFECO-3 concerne la désertification vétérinaire en zone rurale. Il est particulièrement compliqué de pouvoir compter sur des vétérinaires prêts à se lever la nuit pour aider au vêlage, par exemple.

L'idée consiste à s'appuyer sur le tutorat, qui fonctionne parfaitement bien, 80 % des élèves s'installant en zone rurale.

*La commission approuve l'amendement AFFECO-3 modifiant les crédits des programmes.*

*Le vote sur l'avis est suspendu jusqu'à l'audition du ministre de l'agriculture et de l'alimentation, qui se tient plus tard le même jour.*

## **Projet de loi de finances pour 2019 - mission « Cohésion des territoires » crédits « Logement » Examen du rapport pour avis**

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** – Je suis chargée de vous présenter les crédits relatifs au logement c'est-à-dire :

- le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » ;
- le programme 109 « Aide à l'accès au logement » ;
- et le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ».

Le Gouvernement a présenté l'an dernier sa stratégie quinquennale en matière de logement qui s'est concrétisée sur le plan législatif par l'adoption de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) adoptée définitivement et qui va être promulguée, le Conseil constitutionnel ayant rendu sa décision jeudi 15 novembre par laquelle il a censuré uniquement des cavaliers et déclaré conformes les dispositions relatives aux normes d'accessibilité des logements et à la loi Littoral. Cette stratégie s'est également traduite sur le plan budgétaire par une baisse significative des crédits dès 2018 résultant de la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS) permettant une économie en matière d'aides personnelles au logement (APL) de 800 millions d'euros. Pour atteindre 1,5 milliard d'euros d'économie, une augmentation du taux de TVA a été décidée en complément. Ce n'était pas forcément la bonne solution mais c'était la plus acceptable par les bailleurs sociaux. Nous aurons de nouveau un débat l'an prochain lorsque la RLS s'appliquera seule pour un montant d'1,5 milliard d'euros.

Pour la deuxième année consécutive, les crédits des trois programmes « logement » diminuent de 7,7 %, pour atteindre 15,2 milliards d'euros.

Les députés ont adopté plusieurs amendements modifiant le montant des crédits (environ 23 millions d'euros) sans que cela ne modifie les grands équilibres. Dans le reste de mon intervention, je citerai les crédits issus du projet de loi initial.

Le programme 177 regroupe les crédits de la politique d'hébergement d'urgence. Après plusieurs années d'augmentation, ces crédits diminuent de 4,7 % en autorisations d'engagement et 3,8 % en crédits de paiement en raison d'une mesure de périmètre.

En effet, par souci de sincérité budgétaire et je le porte au crédit du Gouvernement, 118,7 millions d'euros destinés au financement du centre d'hébergement d'urgence des migrants d'Ile-de-France (CHUM) et du centre provisoire d'hébergement des réfugiés d'Ile-de-France sont transférés vers la mission « Asile et immigration ».

Les députés ont adopté un amendement du Gouvernement visant à augmenter les crédits du programme 177 de 20 millions d'euros. Il s'agit d'un transfert de crédits du programme 304 « inclusion sociale et protection des personnes » dédiés à l'adaptation des centres d'hébergement aux familles.

À périmètre constant, les crédits du programme 177 augmentent de 1,3 % en autorisations d'engagement et de 2,2 % en crédits de paiement.

Depuis plusieurs années, on constate une sous-budgétisation des crédits dédiés à l'hébergement d'urgence.

2018 n'échappe pas à la règle même si les crédits qui ont été ouverts dans le collectif budgétaire sont moindres en comparaison des sommes ouvertes les années précédentes et atteignent 60 millions d'euros auxquels il faut ajouter 96 millions d'euros en intervention de gestion. Ce sont ainsi 2,1 milliards d'euros qui devraient être consommés en 2018.

Comme il l'avait annoncé l'an dernier, le Gouvernement a engagé une rationalisation des coûts dans le secteur de l'hébergement d'urgence. Il a ainsi instauré des tarifs plafonds pour les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) afin de favoriser la convergence tarifaire des établissements.

Cette mesure doit permettre des économies de l'ordre de 2 %. 613,8 millions d'euros de crédits sont ainsi fléchés vers les CHRS.

En outre, plusieurs mesures permettant une restructuration du secteur de l'hébergement d'urgence ont été adoptées dans la loi ELAN : passage sous statut, obligation de conclure un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM).

Bien que des efforts de sincérité budgétaire soient réalisés et que des mesures de rationalisation des coûts aient été mises en place, je m'interroge sur une possible sous-évaluation des crédits du programme pour plusieurs raisons.

Premièrement, les crédits de paiement sont fixés à un niveau inférieur à ce qui devrait être consommé en 2018 et la pression sur le parc d'hébergement demeure tendanciellement à la hausse.

Deuxièmement, l'augmentation des crédits de la veille sociale ne paraît pas suffisante. S'ils sont en augmentation de 6,2 % pour atteindre 134,3 millions, néanmoins, au regard des crédits consommés en 2017, l'augmentation doit être relativisée et s'approche d'1,8 %. Or, ces crédits sont censés couvrir de nouvelles dépenses : prise en compte de l'augmentation des flux, prise en charge et orientation de publics spécifiques ou encore développement de maraudes professionnalisées.

Troisièmement, les crédits dédiés à certains dispositifs de logement adapté, comme l'intermédiation locative, ne paraissent pas en adéquation avec les objectifs de création de place affichés par le Gouvernement.

On ne peut donc exclure une insuffisance de crédits pour 2019.

Dans le cadre du plan en faveur du logement d'abord, qui me paraît être un bon plan à condition d'y mettre les moyens, le Gouvernement poursuit ses efforts pour limiter le recours aux nuitées hôtelières et pour accroître le nombre de places de logement adapté.

325 millions d'euros sont fléchés vers le logement adapté, soit une augmentation de 3,6 %. L'accent est mis sur l'intermédiation locative et les pensions de famille. Les

objectifs de création de places paraissent très ambitieux : 8 850 places en intermédiation locative contre 5 892 en 2018 ; 2 300 places en pensions de famille contre 1 300 en 2018.

Enfin, les conditions et les moyens de l'accompagnement à l'hôtel et dans les centres d'hébergement d'urgence demeurent plus que jamais un sujet prégnant. Une sortie plus rapide vers le logement abordable ne sera possible qu'à la condition que la personne soit accompagnée et qu'elle bénéficie de véritables mesures sociales. Si on peut adhérer au plan en faveur du logement d'abord, cela suppose néanmoins des moyens qui permettent d'accompagner la personne pour qu'elle sorte de l'hébergement d'urgence vers le logement abordable et qu'elle puisse rester dans ce dernier. Dès lors, je m'interroge sur l'impact des mesures de rationalisation des coûts mises en place par le Gouvernement dont les premiers effets ont semble-t-il conduit à une diminution de la masse salariale des établissements.

L'article 74 *sexies* introduit par les députés prévoit la remise au Parlement, avant le 1er septembre 2019, d'un rapport analysant « la pertinence du financement des CHRS via la seule mission budgétaire cohésion des territoires, compte tenu des enjeux relatifs à l'accompagnement social des personnes hébergées ». Je suis plutôt circonspecte sur les demandes de rapports. Néanmoins, ce rapport pourrait amener le Gouvernement à réfléchir aux moyens que l'État apporte en matière d'accompagnement des personnes hébergées et à l'opportunité de créer une ligne budgétaire spécifique. J'y suis favorable encore faut-il qu'il soit remis...

Pour l'ensemble de ces raisons je vous propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat sur les crédits du programme 177.

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement », comprend essentiellement la contribution de l'État au financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL).

En 2018, le Gouvernement a décidé l'application d'une réduction de loyer de solidarité (RLS) dans le parc social devant permettre une économie pour l'État de 800 millions d'euros en 2018 et 2019 et d'1,5 milliard d'euros en 2020. En complément pour atteindre 1,5 milliard d'euros d'économie en 2018 et 2019, le taux de TVA sur les constructions et réhabilitations de logements sociaux a été relevé à 10 %, cette mesure devant rapporter à l'État 700 millions d'euros.

Pour 2019, les crédits dédiés au financement des APL diminuent de 8 %, pour atteindre 13 milliards d'euros. Les députés ont relevé les crédits de 2,5 millions d'euros afin de couvrir le coût du rétablissement temporaire de l'aide à l'accession à la propriété et à la rénovation des logements situés en outre-mer. L'an dernier, nous nous étions fortement opposés à la suppression de l'APL-accession, dont le coût avoisinait les 50 millions d'euros, considérant qu'il s'agissait d'un très mauvais signal envoyé à l'accession à la propriété. Malgré les engagements du ministre en séance l'an dernier, le Gouvernement ne l'a pas maintenue. Le présent projet de loi de finances prévoit une APL-accession pour les outre-mer, nous aurions évidemment préféré que le dispositif soit rétabli pour la France entière.

Cette baisse des crédits procède pour partie d'économies résultant de mesures adoptées l'an dernier (70 millions d'euros pour la suppression de l'APL-accession, 126 millions d'euros pour le gel des barèmes et 26 millions d'euros pour le gel des loyers) et de mesures nouvelles. 910 millions d'euros résulte de la « contemporanéisation des ressources » c'est-à-dire le calcul des APL en fonction des ressources actuelles et non des ressources de l'année N-2. Le dispositif est certes plus juste mais il est complexe. Il pourrait

n'être mis en place qu'en juillet 2019. Il faudra être attentif à l'accueil des usagers et à leur bonne compréhension de la mesure. Les économies seront-elles au rendez-vous ? Le ministre M. Julien Denormandie ne nous a pas répondu. Par ailleurs, 102 millions d'euros d'économie résulteront de la sous-indexation des paramètres de l'APL.

Les paramètres de la RLS ont été établis pour permettre une économie de 800 millions d'euros sur 11 mois. Ces paramètres n'étant pas modifiés, la RLS permettra 873 millions d'euros de baisse d'APL en 2019, soit une économie supplémentaire pour l'État de 73 millions d'euros. En outre, le rendement de TVA sur les constructions de logements sociaux devrait s'avérer plus favorable en 2019 et atteindre 850 millions d'euros.

Or, je rappelle que le coût de la RLS pour les bailleurs sociaux (830 millions d'euros en 2018 et 916 millions d'euros en 2019) est plus important que le montant des économies pour l'État.

En ne modifiant pas les paramètres de la RLS, je considère que le Gouvernement ne respecte pas ses engagements en termes de trajectoire financière (1,5 milliard d'euros de baisse d'APL dont 800 millions d'euros liés à la RLS).

C'est pourquoi je vous proposerai de rejeter les crédits du programme 109.

Quelques éléments des premiers effets de la RLS. Selon les premières informations et sans tenir compte des mesures de soutien, la RLS devrait conduire pour 2018, à une perte d'autofinancement net de 21 % et le nombre d'organismes en situation de fragilité passerait de 127 à 309 (+143 %) et celui en autofinancement négatif de 54 à 183 (+238 %).

La construction de logements sociaux devrait diminuer de 5 %. Les projections de la Caisse des dépôts et consignations ne sont guère optimistes puisque la Caisse conclut à une résistance du secteur moyennant « un repli substantiel » de la production de logements (-38 % d'ici 20 ans) et d'importants efforts en matière de charges d'exploitation.

La clause de revoyure annoncée par le Gouvernement lors du Congrès HLM de Marseille doit être l'occasion d'un bilan exhaustif des mesures d'économies prises l'an dernier et des mesures d'accompagnement, sur la situation des bailleurs sociaux mais aussi sur la construction et la réhabilitation des logements sociaux.

L'article 74 *quinquies* introduit par les députés prévoit la remise d'un rapport au Parlement avant le 1er septembre 2019 sur les conséquences de la RLS sur l'autofinancement et les capacités d'investissement des bailleurs sociaux. Je regrette que cette évaluation n'ait pas eu lieu l'an dernier avant l'adoption du dispositif. Bien que peu favorable aux demandes de rapport, j'estime que ce rapport permettra de présenter en toute transparence l'analyse du Gouvernement sur les conséquences de la RLS. Néanmoins, selon moi, l'analyse ne peut porter sur la seule RLS mais doit aussi porter sur l'impact de l'augmentation de la TVA. En outre, il doit s'agir d'une analyse des effets à court, moyen et long termes de ces mesures. Je vous proposerai un amendement en ce sens.

Pour les raisons précédemment indiquées, je vous propose de rejeter les crédits du programme 109.

J'en viens au programme 135 qui concerne notamment les aides à la pierre et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Ces crédits sont en baisse de 10 % en autorisations d'engagement et 7 % en crédits de paiement.

Depuis plusieurs années, les crédits budgétaires dédiés au financement des aides à la pierre diminuaient. Pour 2019, l'État se désengage définitivement du financement du Fonds national des aides à la pierre (FNAP). Les bailleurs sociaux, déjà mis à contribution avec la RLS et le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), financeront la quasi-totalité des ressources du FNAP, en apportant 375 millions d'euros, le reste étant apporté par Action Logement qui est régulièrement sollicité par le Gouvernement pour financer les politiques de l'habitat.

Face à ce désengagement, je m'interroge sur la composition du conseil d'administration du FNAP qui comprend des représentants de l'État et des bailleurs sociaux à parité. Ne devrait-elle pas évoluer ?

Enfin, le FNAP, Daniel Dubois l'avait souligné lors de l'audition du ministre, est un établissement sans véritable pilote depuis la démission de son président il y a plus d'un an. C'est le directeur de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) qui assure l'intérim. Cette situation est tout simplement inadmissible.

Sont également rattachés à ce programme un certain nombre de dépenses fiscales, comme le prêt à taux zéro et le dispositif d'investissement dit Pinel. Les dispositifs ont été reconduits jusqu'en 2021 avec des aménagements selon les territoires. Le Gouvernement n'a pas remis au Parlement les deux rapports relatifs au zonage du dispositif Pinel et du PTZ. C'est pour le moins regrettable.

Par ailleurs, l'article 74 bis introduit par les députés prévoit un nouveau dispositif d'investissement locatif dans le but d'encourager la rénovation des logements dans les centres-villes.

Le dispositif d'investissement locatif dit Pinel est ainsi étendu au logement acquis par le contribuable entre le 1er janvier 2019 et le 31 décembre 2021 et qui fait ou a fait l'objet de travaux d'amélioration. Ces travaux doivent représenter au moins 25 % du coût total de l'opération.

Le logement doit être situé « dans des communes dont le besoin de réhabilitation de l'habitat en centre-ville est particulièrement marqué, dont la liste est fixée par arrêté » et dans les communes signataires d'une convention d'opération de revitalisation de territoire (ORT). Le ministre M. Julien Denormandie a précisé que les 222 villes du plan « Action cœur de ville » seraient éligibles au dispositif.

Le gouvernement n'a pu nous indiquer le coût de la mesure en l'absence de prévisibilité du nombre de communes retenues. Je vous proposerai de donner un avis favorable à cette disposition.

En matière de copropriété, l'ANAH est appelée d'une part, à renforcer ses missions (maintien d'objectifs ambitieux du programme Habiter mieux ; doublement du nombre de logements adaptés dans le cadre de la perte d'autonomie pour atteindre 30 000 logements) et d'autre part, à jouer un rôle central dans la mise en œuvre du plan « Initiative copropriétés ».

Ses ressources augmentent grâce à la remontée des cours du quota carbone qui constitue la principale ressource de l'agence.



Estimant que cette remontée des cours du quota carbone était durable, le Gouvernement a décidé d'ajuster le plafond de cette recette afin qu'il corresponde selon lui « au besoin effectif de l'agence » en le diminuant de 550 millions à 420 millions d'euros. Ce plafonnement obligera l'agence à puiser dans les recettes supplémentaires perçues en 2018. Il est regrettable de retirer une partie de ces ressources pour les rediriger vers le budget général. Il me semble qu'il aurait été plus judicieux de laisser à l'ANAH ces ressources supplémentaires et de mettre un coup d'accélérateur à la rénovation thermique des logements.

Par ailleurs, le Gouvernement relève de nouveau à 61 millions le plafond de la taxe sur les logements vacants. Le niveau du plafond fait le yoyo depuis plusieurs années. Un peu de stabilité et de cohérence seraient les bienvenues.

Le plan gouvernemental en matière de copropriété mobilisera 2,7 milliards sur 10 ans. 14 sites de priorité nationale ont été identifiés sans que l'on sache si la liste est ou non fermée. À la suite des effondrements d'immeubles et du drame qu'a connu Marseille, je crois nécessaire de créer un outil d'identification précis des copropriétés en difficulté. En effet, l'identification de ces copropriétés est faite à partir des remontées du terrain, des tiers, des locataires, des communes, du préfet. C'est un fléau dans nombre de nos régions. Il nous faut un outil d'identification plus opérationnel. Il me semble qu'une évaluation devrait être menée pour savoir si d'autres immeubles sont dans la même situation et si des mesures nouvelles doivent être prises en termes de lutte contre l'habitat indigne et de traitement des copropriétés dégradées.

En raison du désengagement de l'État du FNAP, je vous propose de donner un avis de sagesse sur les crédits du programme 135.

En conclusion, je vous propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat sur les programmes 177 et 135 et de rejeter le programme 109. Je vous propose de donner un avis favorable aux articles 74 *bis* et 74 *sexies* rattachés à la mission et un avis favorable sous réserve de l'adoption de mon amendement à l'article 74 *quinquies* rattaché à la mission.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci madame le rapporteur, je pense qu'il va y avoir quelques prises de paroles fortes.

**Mme Valérie Létard.** – Au regard de l'importance des sujets qui composent ces programmes budgétaires, je remercie notre rapporteur pour sa présentation exhaustive et claire, qui permet de comprendre les enjeux qui sont devant nous. Si l'on prend le sujet de la réduction de loyer de solidarité (RLS), dont le montant a été fixé à 800 millions d'euros, on comprend que l'État récupère 300 millions d'euros de plus que l'objectif initial, une fois qu'on additionne toutes les mesures d'économie. Aussi, sans remettre en question la dynamique et la logique engagées par le Gouvernement, on pourrait à juste titre déposer un amendement pour laisser à 800 millions d'euros le prélèvement fait auprès des bailleurs sociaux qui correspond à l'objectif fixé par l'État pour 2018 et 2019. Cela permettrait que ces 300 millions supplémentaires soient utilisés au financement de la production de logements et de la rénovation du parc existant. Cela donnerait un peu de marge de manœuvre aux bailleurs sociaux.

Concernant le calcul de l'APL sur la base des revenus actuels, je suis très inquiète. Les caisses d'allocation familiale (CAF) ont été réformées afin d'en réduire le nombre dans des départements très denses, où les demandes d'APL sont très importantes. Dans un département que je connais bien, mais c'est vrai ailleurs y compris en Île-de-France, il y avait

huit CAF. Il n'y en a plus qu'une. La CAF doit souvent être fermée une journée par semaine pour écluser les dossiers en cours. Il faudrait que le ministre nous informe de l'état d'avancement de la mise en œuvre du dispositif et des discussions en amont avec la CNAF. Quels moyens sont donnés aux CAF dans le budget de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ? Dans les territoires où l'on a recentré la gestion des prestations familiales, qui gère cette situation ? Il faut veiller à ce que les territoires soient en ordre de marche, afin de ne pas reproduire les erreurs commises lors de la réforme du paiement des retraites.

On voit que la RLS peut freiner la production et la rénovation de logements. J'ai interrogé les métropoles de ma région, pour voir l'effet sur les territoires « favorisés » de ce mécanisme. En 2018, sur un objectif de production de 2000 logements sociaux dans la métropole de Lille, on constate une réduction des constructions de 600 logements, alors même que le fait d'être dans une métropole devrait faciliter la construction de logements et devrait avoir un effet démultiplicateur. Je m'inquiète énormément car les bailleurs sociaux que l'on a mis en situation de ne plus avoir d'autofinancement sont les mêmes que l'on soit dans une métropole ou non. Quand bien même les bailleurs sociaux ont les moyens de trouver des financements, ils ont besoin d'avoir des fonds propres.

Enfin, on constate une diminution du nombre de logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) et par un prêt locatif à usage social (PLUS) et une augmentation des logements financés par un prêt locatif social (PLS) ou un prêt locatif intermédiaire (PLI). Cela signifie que, dans des territoires où les bénéficiaires de l'APL relèvent de logements financés par des PLUS ou des PLAI, on vend du patrimoine massivement afin de constituer des fonds propres et pour sécuriser la possibilité de revente pour les bailleurs, on construit des logements financés par un PLS plus aisés à revendre qu'un logement financé par un PLUS ou un PLAI.

Enfin, le fait de repousser la clause de revoyure et l'évaluation pose de nombreux problèmes. Les chiffres concernant le nombre d'organismes à la limite de la banqueroute ou en autofinancement négatif sont alarmants. Cela veut dire que pendant ce délai supplémentaire, on risque de constater la disparition de bailleurs étranglés financièrement qui sont repris par des groupes. Le travail de redéfinition de la cartographie des bailleurs sociaux sera fait par la « sélection naturelle » des bailleurs et ce au mépris d'une véritable prise en compte des territoires et des bailleurs. Cette logique n'est pas favorable à l'aménagement du territoire mais bien au déménagement du territoire.

**Mme Annie Guillemot.** – Je voudrais aborder quatre points. En premier lieu, je déplore que le budget 2019 s'inscrive dans la continuité du budget de 2018, au détriment de l'objectif de cohésion des territoires qui reste secondaire. Alors même que la Commission européenne vient d'appeler les pays européens à investir massivement dans le logement social afin de faire face à la pénurie de logements abordables -on a le plan d'Angela Merkel et celui de Theresa May-, on assiste en France à un véritable retrait de l'investissement public. La contraction des ressources des organismes HLM, leur restructuration à marche forcée ainsi que la vente contrainte de leur patrimoine vont sérieusement déstabiliser le secteur. On est bien loin d'un élan de l'offre promis par le ministre. Le coût du foncier ne cesse d'augmenter et aucune mesure n'est prévue pour enrayer ce phénomène.

Le deuxième point concerne les chiffres de la construction qui sont en baisse, soulevant la question de la capacité du secteur du logement social à absorber l'ensemble des réformes qui le concernent et la question des difficultés toujours croissantes des Français à

accéder à un logement abordable qui réponde à leurs besoins. Je partage le point de vue de Jean-Louis Borloo, exprimé dans son rapport, qui considère que la Nation devrait consentir à cet effort, constitutif de notre République, pour rétablir une équité d'accès au logement. On le voit aujourd'hui avec les gilets jaunes, la situation est très inquiétante pour notre pays. Si la production de logements neufs est en repli pour 2018, on va dans le mur en 2020. Il ne faut pas attendre. Nous soutiendrons l'amendement proposé par la rapporteure. J'ai par ailleurs entendu ce matin le ministre Julien Denormandie vouloir en finir avec les zones tendues, pourtant nous n'avons toujours pas vu le rapport sur l'analyse des zonages que le Gouvernement devait livrer pour le 1<sup>er</sup> septembre. Nous désirerions en savoir davantage.

Concernant les aides personnelles au logement, qui représentent le principal poste budgétaire, le Gouvernement poursuit la baisse des APL en 2019, via leur sous-revalorisation et la mise en place du mécanisme de contemporanéisation des ressources. Je rappelle que la sous-valorisation concerne l'ensemble des prestations sociales et représente 3,5 milliards d'euros d'économie. 900 millions d'euros d'économie résulteront de la contemporanéisation des ressources. Je voudrais également attirer l'attention sur le risque de contraction de revenus lié à la combinaison de la réforme du calcul de l'APL et du prélèvement à la source. Quelqu'un n'ayant pas travaillé jusqu'au premier novembre, en janvier ne touchera plus l'APL qu'il pensait avoir car il aura trouvé un travail entretemps et se verra appliquer la retenue de l'impôt sur le revenu immédiatement effective. Nous allons assister à des cas très douloureux de familles et de ménages.

Je veux également pointer le désengagement total de l'État sur le financement des aides à la pierre, désengagement qui est complètement assumé et qui laisse aux collectivités territoriales, aux bailleurs sociaux et à Action Logement le soin de s'en charger.

Enfin, sur les enjeux de rénovation, bien que les ressources de l'ANAH soient conservées entre 2018 et 2019, et que l'objectif affiché est de 500 000 logements construits ou rénovés, le chantier de la rénovation thermique a pris beaucoup de retard et aucune mesure de prévention des copropriétés dégradées n'est prévue dans la loi ELAN, ce qui est problématique au moment où des ventes massives d'HLM sont prévues. Le relèvement du seuil de 20 à 50 salariés pris en considération pour le versement de la participation des employeurs à l'effort de construction conduit à une perte de ressources pour Action Logement. On donne une subvention à Action Logement qui est compensée par une taxe sur les assurances emprunteurs, alors que je pensais qu'on n'allait plus créer de nouvelle taxe.

Nous voterons donc contre le budget logement.

**Mme Viviane Artigalas.** – Sur la question des copropriétés dégradées, si le Gouvernement a voté une stratégie d'intervention d'un plan de trois milliards sur 10 ans, notre groupe regrette l'absence de mesure dans la loi ELAN pour éviter la dégradation des copropriétés, notamment suite aux ventes de HLM. Nous pensons qu'un travail de prévention est nécessaire et pas seulement de rénovation. Mon deuxième point porte sur le rendement budgétaire des mesures d'économies votées l'an dernier. Il est estimé à 1,7 milliard d'euros qui se décompose ainsi : la RLS va permettre à l'État de réduire sa dépense budgétaire de 870 millions d'euros en 2019, et le rendement du relèvement de 5 % à 10 % du taux de TVA est estimé à 850 millions d'euros. Cela dépasse le montant attendu qui était fixé à 1,5 milliard d'euros. Un amendement avait été déposé lors de l'examen du PLFSS pour réajuster ce montant, mais il n'était pas recevable. J'ai interrogé le ministre sur ce réajustement qui ne m'a pas répondu, ce que je regrette.

**M. Daniel Dubois.** – Je voulais faire une observation sur le FNAP : c'est l'argent qui vient des pauvres qui sert à financer le logement des pauvres, ce qui pose un vrai problème d'éthique dans notre société.

Le plafonnement des ressources de l'ANAH est inadmissible d'autant plus que l'abaissement du plafond des aides à 50 % des travaux est problématique pour de nombreux ménages qui vivent dans des territoires ruraux et qui ont besoin de ces aides car leur logement est une véritable passoire énergétique. Pour réhabiliter énergétiquement leur logement, une prise en charge de 50 % ne suffira pas. On l'a vu par le passé : les aides atteignaient 70 % ou 80 %, avec le soutien des collectivités locales. Or, les ressources de ces dernières diminuent et elles ne pourront continuer à contribuer ainsi à la rénovation thermique.

Enfin, de nombreux dispositifs de soutien à la construction de logement sont supprimés ou affaiblis : le prêt à taux zéro (PTZ), qui devait être supprimé en 2021, est maintenu mais avec une quotité divisée par deux pour les territoires détendus ; l'APL-accession est supprimée, la taxe d'habitation est supprimée également. Aujourd'hui, construire du logement locatif sur des territoires ruraux présente un intérêt économique moindre. L'intervention des organismes HLM n'avait bien souvent lieu qu'à la condition d'obtenir une aide par les collectivités territoriales. L'article 74 *bis* prévoit une aide fiscale pour le logement ancien dans les centres-bourgs. Or la liste de ces derniers est fixée par décret ou par arrêté, et l'on a bien compris que les territoires ruraux n'en feront pas partie. Aussi je vous fais part de mon extrême inquiétude concernant la production de logement au niveau national, et plus particulièrement sur les territoires ruraux. L'État veut continuer à piloter le logement sans mettre les moyens de son intervention et les politiques du logement, et celles concernant l'insertion et les familles en difficultés, vont de fait être transférées aux régions, aux territoires et aux organismes HLM eux-mêmes.

**M. Daniel Gremillet.** – Je partage les propos de Daniel Dubois. L'ANAH est un vrai sujet. Je soutiens l'ajout de l'évaluation de l'impact de la TVA sur les bailleurs sociaux proposé par l'amendement de la rapporteure.

**M. Marc Daunis.** – La question du logement renvoie directement à celle du pouvoir d'achat, dont on sait ô combien elle préoccupe nos concitoyens. Je ferai donc deux remarques : le patron de NEXITY a alerté sur les impacts de la politique du logement, témoignant d'une crainte de l'inversion de la courbe de production – crainte qui commence à être confirmée. Sans développer et en reprenant les propos de mes collègues, je souhaiterais néanmoins que sur la question de l'accession, de la production et de la rénovation du logement, nous disposions d'une étude spécifique. Je voterai l'amendement sur le rapport, mais il faudrait s'emparer de cette question et faire nous-même ce travail, en exigeant des administrations les informations demandées.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Cela demanderait des pouvoirs de commission d'enquête.

**M. Marc Daunis.** – Soit on accepte ce boisseau mis par les administrations centrales sur le pouvoir législatif, soit nous considérons que le Parlement a un vrai rôle à jouer. Il nous appartient de faire plier ces administrations centrales, qui ont pris l'habitude de s'affranchir du politique à travers leur ministre et plus généralement de la terre entière et du Parlement, y compris en allant jusqu'à la commission d'enquête.

**M. Martial Bourquin.** – Concernant les crédits de l'ANAH, certes il y a une augmentation, mais l'ANAH va être mise à contribution avec les opérations de revalorisation des centres-villes. Où sont les 5 milliards prévus pour les opérations dans les centres-villes et centres-bourgs ? Je n'arrive pas à les trouver. Il faut démêler dans ce budget ce qui relève de l'effet d'annonce et de la réalité des chiffres.

Il y a une immense inquiétude dans le secteur du bâtiment : les constructions de logements baissent très sensiblement, alors que le secteur reprenait tout juste du souffle. On risque de mettre en difficulté cette filière française. On voit que la part mise à la vente avant le début des travaux explose : si elle était en moyenne de 20 % auparavant, aujourd'hui elle monte jusqu'à 50 %, voire 70 % avant de commencer les travaux. Par exemple, où en est l'idée de la baisse de la TVA sur les logements de centre-ville ? De tels outils sont nécessaires pour revitaliser nos centres-villes et centres-bourgs.

Enfin, la taxation de l'assurance emprunteur est scandaleuse. Les familles pouvaient faire jusqu'à 13 000 euros d'économies sur les commissions prises par les banques sur l'assurance. Il ne faut pas les fiscaliser.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** – L'amendement concernant l'ajustement des mesures d'économies est contraire à l'article 40 de la Constitution, ce qui le rend irrecevable.

Concernant la contemporanéité des aides, les défis techniques et humains de leur mise en œuvre laissent planer le doute sur le fait d'atteindre 910 millions d'euros d'économies.

À propos des logements financés par des PLAI et des PLUS, le choix de se tourner davantage vers les logements financés par des PLS concerne les communes ayant déjà atteint les objectifs de la loi SRU. Pour les autres, on voit bien que les objectifs sont tenus, voire dépassés, en PLAI et en PLUS, qui sont les logements dont on a le plus besoin.

Concernant la clause de revoyure, le ministre s'est engagé à un retour fin février. La Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et l'Union sociale pour l'habitat (USH) nous ont assuré que des groupes de travail ont été constitués dans la perspective de cette clause.

Les 5 milliards prévus pour les opérations de centre-ville n'étaient pas issus exclusivement de l'ANAH. Il s'agit d'un budget global qui comprend des contributions d'Action Logement, de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ainsi que des recyclages de crédits de l'ANAH.

Concernant les remarques de M. Marc Daunis, je laisserai la présidente répondre, mais il y a effectivement un réel sujet. Le fait que les rapports ne soient pas donnés à la date voulue – c'est le cas pour le zonage du PTZ et du dispositif Pinel – est extrêmement préjudiciable.

Enfin, il faut s'interroger sur les conséquences de ces mesures d'économies sur la situation des collectivités territoriales qui garantissent les emprunts des bailleurs sociaux. Nous devons nous doter d'un outil permettant de mesurer les conséquences de ces économies, notamment sur les bailleurs sociaux. Jusqu'à présent, les garanties d'emprunt étaient demandées mais elles ne jouaient jamais. Alors avec les difficultés que peuvent rencontrer les

bailleurs sociaux aujourd'hui, de telles garanties pourront être mises en jeu. Je souscris à vos nombreuses remarques.

*L'amendement AFFECO.1 est adopté.*

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits des programmes 177 et 135. Elle émet un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme 109. Elle émet un avis favorable à l'adoption des articles 74 bis et 74 sexies. Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 74 quinquies sous réserve de l'adoption de l'amendement de la rapporteure.*

### **Projet de loi de finances pour 2019 - mission « Cohésion des territoires » crédits « Politique de la ville » Examen du rapport pour avis**

**Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis.** – Il me revient de vous présenter les crédits du programme 147 « Politique de la ville » de la mission « Cohésion des territoires ».

Dans son rapport remis au Premier ministre le 26 avril 2018, Jean-Louis Borloo a dressé un état des lieux sans concession de la situation des quartiers et préconisé 19 axes d'actions à mettre en œuvre. Si les propositions du rapport n'ont pas été exploitées à leur juste valeur, le rapport a néanmoins eu le mérite de remettre en avant l'importance de la politique de la ville.

Le Gouvernement a élaboré une feuille de route, présentée le 18 juillet 2018, qui comprend 40 actions en matière de mixité sociale, de renouvellement urbain, de formation et d'insertion professionnelle, de sécurité ou encore d'éducation.

En matière budgétaire, les crédits du programme 147 « politique de la ville » augmentent pour 2019 de 57 % en autorisations d'engagement et de 19,7 % en crédits de paiement, en raison de la hausse des crédits dédiés aux actions en direction des quartiers prioritaires et des crédits de l'État destinés au financement du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU). C'est une hausse importante des crédits mais je vous proposerai de nous en remettre à la sagesse du Sénat car ces crédits supposent des cofinancements des associations et des collectivités qui sont exsangues.

Les crédits de l'action 1 « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » augmentent de 25,6 %. Ils regroupent les crédits destinés aux quartiers prioritaires dans le cadre des contrats de ville et les crédits des dispositifs spécifiques.

Les premiers augmentent de 26,4 %. Cette augmentation bénéficie principalement aux actions du pilier « cohésion sociale ». 173 millions d'euros lui sont dédiés. L'accent est mis sur l'éducation et le lien social.

Les 49 millions d'euros de crédits supplémentaires permettront de financer des mesures de parrainage, des cordées de la réussite, des moyens supplémentaires pour les associations nationales (15 millions d'euros). Ils seront également dédiés au financement d'une aide aux communes pour la création de postes d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles –ATSEM– (22 millions d'euros) mais aussi au doublement (760 à 1520) des postes Fonds Jeunesse et Éducation populaire - FONJEP et leur revalorisation tarifaire. Je

crains qu'une partie de ces crédits ne soit pas consommée, faute pour les associations et/ou les collectivités territoriales d'être en capacité d'apporter les crédits complémentaires nécessaires alors qu'elles sont exsangues.

J'en viens aux crédits relatifs aux dispositifs spécifiques – adultes-relais et programme de réussite éducative. Ils augmentent fortement aussi.

80 millions sont destinés à financer le programme de réussite éducative pour 2019, soit une augmentation des crédits de 17 %. Il faut remonter à 2010 pour connaître un montant plus élevé.

Je m'interroge sur le montant retenu au regard du montant des crédits exécutés en 2017 - 60 millions. Je rappelle que les années précédentes le Gouvernement avait justifié une baisse de ces mêmes crédits pour les aligner sur le montant des crédits exécutés.

Cette augmentation doit financer les « cités éducatives » dont j'avoue ne pas avoir encore perçu l'utilité ni la différence avec les programmes de réussite éducative (PRE). Les cités vont coordonner toutes les structures alors que c'est pour moi le rôle des PRE. Je ne vois pas l'intérêt d'avoir une deuxième structure.

S'agissant des adultes-relais, les crédits augmentent de 31,2 % pour atteindre 84 millions. Il s'agit de financer 1000 postes supplémentaires. Or, je rappelle les difficultés de recrutement sur ces postes. Le taux de vacance atteint 17 %.

Ici encore, le montant retenu pour 2019 est très élevé au regard du montant des crédits consommés en 2017 qui atteignaient 60 millions. Sur les dix dernières années, le dispositif n'en a pas consommé plus.

Je m'interroge d'autant plus sur cette augmentation que le Gouvernement a depuis 2012 diminué chaque année le montant des crédits dédiés à ce dispositif.

Je rappelle que ces dispositifs supposent des cofinancements de la part des associations et/ou des collectivités territoriales. Or, dans le contexte actuel, il n'est pas certain que ces derniers puissent apporter leurs concours financiers, ou du moins des financements à la hauteur de l'effort consenti par l'État.

Un mot de la dotation Politique de la ville qui fait l'objet d'aménagements pour la troisième année consécutive. Seront éligibles les communes ayant un quartier d'intérêt régional. Je constate surtout que le nombre de communes éligibles sera dé plafonné. Il en résultera une diminution du montant de la dotation par habitant de façon limitée et ponctuelle selon le gouvernement.

Je note également que l'État a pris des engagements dans le cadre du Pacte de Dijon. France urbaine va relancer les ministres régaliens pour le mettre en œuvre. Nous verrons bien comment l'État va mobiliser son droit commun. Nous avons constaté dans notre rapport avec Valérie Létard qu'on avait peu avancé sur ce sujet.

Ces engagements seront introduits lors de la révision des contrats de ville l'an prochain. Les députés ont décidé de prolonger les contrats de ville jusqu'en 2022. Je regrette ce choix qui conduira de nouveau à déconnecter les contrats de ville des mandats municipaux, à rebours du choix effectué lors de la loi Lamy.

J'en viens au NPNRU. Chacun a pu le constater, nous avons perdu au moins une année en raison :

- de la décision du Gouvernement d'instaurer la réduction de loyer de solidarité (RLS) qui a conduit les bailleurs sociaux à suspendre leur engagement dans le financement du NPNRU ;

- puis des incertitudes résultant en début d'année de l'avant-projet de loi PACTE et des effets pour Action Logement du relèvement du seuil de 20 à 50 salariés pour l'assujettissement des entreprises à la participation des employeurs à l'effort de construction prévu dans ce texte. L'État s'est engagé à compenser les 300 millions d'euros manquants, malheureusement en augmentant le coût des crédits emprunteurs.

Le NPNRU semble enfin redémarrer. Je regrette ce temps perdu et si on peut se féliciter de la multiplication des signatures de conventions, je crains néanmoins que les grues ne soient pas présentes dans les quartiers avant 2020.

Je tiens à saluer les réformes de fonctionnement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) que nous avons préconisé avec Valérie Létard : le rééquilibrage de son conseil d'administration -j'espère que cette réforme sera rapidement mise en œuvre- et les modifications du règlement financier qui permettront un meilleur financement des opérations, notamment des démolitions.

Si l'État finance un milliard sur les dix milliards destinés au NPNRU, pour 2019, il a inscrit 185 millions d'euros en autorisations d'engagement mais seulement 25 millions d'euros en crédits de paiement, limitant sa contribution aux seuls besoins de décaissement de l'ANRU. Je rappelle que le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin avait lancé un plan d'urgence. L'État pourrait faire de même ce qui permettrait de réaliser les équipements par exemple.

Le présent projet de loi de finances acte la participation des bailleurs sociaux au financement du NPNRU, pour un montant de 2,4 milliards d'euros. C'est l'objet de l'article 74 pour lequel je vous proposerai de donner un avis favorable.

Les retards pris dans la mise en œuvre du NPNRU ont permis à l'ANRU de ne pas rencontrer de problèmes de trésorerie. Néanmoins, la mise en place du dispositif d'opérations pré-conventionnées qui permet de lancer certaines opérations consensuelles sans attendre la signature des conventions comme les démolitions, pourrait conduire à une accélération des rythmes de paiement ce qui aura un impact plus ou moins important sur la trésorerie de l'agence, auquel il conviendra d'être attentif.

Je voudrais attirer votre attention sur l'impact sur le NPNRU des récents choix gouvernementaux en matière d'habitat, je pense à la RLS mais aussi à l'intégration de l'EPARECA au sein de la future Agence nationale de cohésion des territoires. L'agence va devoir coordonner le CEREMA, l'ANRU, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Je crains qu'elle ne soit qu'une usine à gaz alors qu'elle aurait dû être une « ANRU *bis* » tournée vers la ruralité. Que se passera-t-il si l'ANCT n'est pas d'accord avec l'ANRU ?

L'EPARECA joue un rôle essentiel dans le cadre des opérations de renouvellement urbain pour traiter la question des commerces. Il faut être attentif à l'impact de ces deux réformes.



Je voudrais terminer en abordant la question de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires. L'emploi doit être une priorité.

Les crédits pour l'emploi prévus par le programme 147 augmentent dans une moindre proportion (+2,8 %) que les crédits dédiés à l'action sociale ce qui est particulièrement regrettable à l'heure où le chômage des jeunes repart à la hausse dans les quartiers.

Les mesures mises en œuvre l'an dernier, réforme des contrats aidés et expérimentation des emplois francs notamment, n'ont pas produit les effets escomptés sur l'emploi dans les quartiers.

En matière d'emplois francs, je constate que les résultats sont très loin des objectifs fixés par le Gouvernement. Au 16 septembre 2018, 1 980 demandes d'emplois francs ont été transmises à Pôle Emploi et 1 528 ont été acceptées. Je ne soutenais pas le dispositif lorsque le précédent Gouvernement l'avait mis en œuvre, je ne le soutiens pas plus maintenant. L'objectif est fixé à 25 000 emplois francs. C'est de l'argent qui ne sera pas dépensé.

Une des explications de cette faiblesse du nombre d'emplois francs résiderait dans le nombre limité de territoires choisis qui ne permet pas de mener une politique nationale de communication pour valoriser ces emplois.

Je regrette que le Gouvernement préfère attendre la fin de l'expérimentation, et ainsi perdre une année, avant de corriger le dispositif.

Le nombre de contrats aidés dans sa nouvelle version (parcours emploi compétences- PEC) est en très forte diminution. Ainsi, alors qu'environ 291 000 contrats aidés étaient prescrits en 2017, on constate une baisse de 46 % du nombre de contrats aidés programmés entre 2017 et 2018. Pour 2019, le projet de loi de finances prévoit 100 000 PEC.

Une moindre prise en charge et l'aspect plus contraignant du dispositif expliquent la diminution du nombre de PEC réalisés, les associations ayant plus de difficultés à embaucher les personnes dans ces nouvelles conditions.

L'augmentation du nombre d'adulte-relais ne pourra compenser la baisse du nombre de contrats aidés.

Les critères du nouveau dispositif ont laissé de côté les personnes « employables rapidement » tout en n'étant pas adaptés aux personnes les plus éloignées de l'emploi qui nécessitent un temps d'accompagnement plus long que l'année prévue pour les PEC.

Je déplore le fait que tous les préfets n'aient pas jugé opportun de moduler l'aide allouée aux contrats aidés pour soutenir leur déploiement dans les quartiers.

Enfin, un mot des missions locales. Réduire le taux de chômage des quartiers suppose la mise en place d'actions de proximité en direction des habitants de ces quartiers, ce que ne permet pas l'organisation de Pôle Emploi.

Les missions locales accompagnent plus 200 000 personnes habitant un quartier prioritaire. Leur bilan est plutôt positif. Le Gouvernement a avancé l'idée d'un rapprochement à titre expérimental entre Pôle Emploi et les missions locales. C'est une erreur majeure

d'appréciation. En effet, Pôle Emploi n'a bien souvent ni le temps pour aller chercher les jeunes dans les quartiers, ni le temps de les accompagner dans la durée.

Il n'y a plus d'accompagnement social. Les missions locales font partie de ces corps intermédiaires qui amortissent les revendications sociales, telles celles des gilets jaunes. Je suis très inquiète de la situation actuelle. Les deux morts résultant des barrages des gilets jaunes ne sont pas faits pour me rassurer. On a des élus qui connaissent le terrain. Or, certains maires ne veulent plus l'être car il y a beaucoup de violences. Il faut faire attention à cet accompagnement des associations. 25 000 d'entre elles ont disparu en un an.

En conclusion, je vous propose de donner un avis de sagesse sur les crédits du programme 147 et un avis favorable à l'article 74 qui est rattaché à la mission « Cohésion des territoires ».

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci madame la rapporteure.

**M. Serge Babary.** – Le programme 147, avec ses 85 millions d'euros d'augmentation, correspond de façon presque exemplaire à ce qui a été annoncé en juillet 2018 dans le plan de mobilisation, et c'est à saluer. Mais notre groupe s'en tiendra à une position de sagesse également, considérant que c'est tout à fait insuffisant s'agissant des différents points de ce programme.

**M. Martial Bourquin.** – Nous partageons complètement les analyses et les inquiétudes de la rapporteure. La baisse très forte des emplois aidés dans les quartiers a été un véritable choc. Combien d'associations ont disparu ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – 25 000.

**Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis.** – Ce sont les plus petites.

**M. Martial Bourquin.** – Je suis très inquiet de ce qui va se passer dans les quartiers. Le manque d'attention du Gouvernement en matière d'accompagnement social est une erreur. Les inégalités sont tellement fortes dans ces quartiers. Des jeunes pouvaient grâce aux emplois aidés retrouver un emploi au terme d'un parcours un travail. Aujourd'hui, on n'a plus grand-chose à leur proposer. Concernant les emplois francs, cela ne marche pas, et ça n'est pas nouveau. Mais on peut s'inquiéter d'une nouveauté : il y a de plus en plus de crédits prévus dont on sait qu'ils ne seront pas dépensés.

**M. Daniel Gremillet.** – J'ai le sentiment de vivre un moment un peu particulier dans cette commission, car on voit, quelles que soient nos sensibilités, une convergence de vue sur l'intérêt de notre pays. Cela montre une prise de conscience partagée sur l'essentiel, mais aussi la gravité de la situation. Il y a un sens dans ce que l'on fait, Madame la présidente.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je pense que c'est la nature même du Sénat d'avoir un lien fort avec les territoires et de savoir ce qui fonctionne ou non. Au-delà même de nos divergences de convictions politiques, nous partageons cette réalité du terrain.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat s'agissant de l'adoption des crédits du programme 147 « Politique de la ville » et émet un avis favorable à l'adoption de l'article 74 rattaché à la mission « Cohésion des territoires ».*

*La réunion est close à 11 h 45.*

- Présidence de Mme Sophie Primas -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de M. Didier Guillaume,  
ministre de l'agriculture et de l'alimentation**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous sommes heureux d'accueillir quelqu'un qui connaît bien ces lieux et que nous connaissons bien, M. Didier Guillaume, pour la traditionnelle audition budgétaire sur les crédits pour 2019 de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ». Nous avons, au terme de notre commission ce matin, réservé notre avis sur cette mission, dans l'attente des réponses que Monsieur le ministre vous nous apporterez lors de cette audition. Je vous demanderai donc, chers commissaires, de rester au terme de celle-ci, pour que nous procédions formellement au vote.

Cette audition sera, je n'en doute pas, l'occasion de vous interroger, Monsieur le Ministre, plus généralement sur les problématiques de notre agriculture qui, comme nous l'ont rappelé nos rapporteurs ce matin, va connaître en 2019 une année charnière. Aux incertitudes que nous connaissons parfaitement pour en débattre à de nombreuses reprises dans cette assemblée s'ajoutent en effet cette année les craintes suscitées par la réforme de la PAC ainsi que la baisse massive du budget qui lui est affectée.

Or c'est dans ce contexte incertain que les crédits du projet de loi de finances pour 2019 des trois programmes relatifs à l'agriculture diminuent d'environ 500 millions d'euros à périmètre courant après passage à l'Assemblée nationale, soit un recul de près de 15 % par rapport à l'année dernière. En prenant en compte les mesures de périmètre, ce sont près de 230 millions d'euros d'économies demandées au ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Deux décisions expliquent principalement ces mouvements. La diminution de la réserve pour aléas de 100 millions d'euros, soit l'amputation d'un tiers de sa valeur, une année à peine après son apparition dans le budget de la mission et la disparition progressive du dispositif d'exonérations de cotisations patronales pour les employeurs de travailleurs occasionnels et demandeurs d'emploi (TO-DE). Après un premier débat à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a proposé une rédaction de compromis.

Lors des débats sur le PLFSS au Sénat, la mesure gouvernementale a été substantiellement modifiée. Quel avenir sera réservé au dispositif TO-DE, en 2019 et au-delà ? Et, s'il était maintenu, comment cela se traduirait-il dans le PLF ?

Ensuite, n'y a-t-il pas comme un paradoxe à réduire la réserve pour aléas de 30 % l'année même où les aléas n'ont jamais été si forts pour les agriculteurs, comme en témoignent les conséquences de la sécheresse de cette année ?

**M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** – « Votre budget » me dites-vous : je l'assume totalement, mais je ne l'ai pas préparé... Je le présente et je vais essayer de l'exécuter.

**Mme Françoise Férat.** – Assumez-le !

**M. Didier Guillaume, ministre.** – Bien sûr.

Permettez-moi quatre points d'introduction avant de parler du budget mais tout est lié.

Un mot sur le Brexit. La France et les pays européens sont aujourd'hui rivés sur ce qui se passe au Royaume-Uni, après la décision intervenue la semaine dernière. Notre pays s'est préparé à affronter le Brexit quel qu'il soit, *hard Brexit* ou non, *deal* ou *no deal*. Le Président de la République l'a affirmé encore ce matin, et je le redis avec force, le budget de la pêche ne sera pas la variable d'ajustement des accords Barnier-May. On peut parfaitement trouver les moyens pour que l'activité se poursuive comme avant.

Un autre point a trait aux conséquences sanitaires. La France, premier pays d'entrée pour les denrées alimentaires qui ne transiteront plus par le Royaume-Uni, se prépare : le métier de douanier a de l'avenir et 40 postes de contrôleurs vétérinaires sont prévus dans le budget 2019, il y en aura sans doute d'autres ensuite... Il faudra peut-être créer un corridor à la sortie du *shuttle*, pour éviter l'engorgement permanent.

Le deuxième sujet concerne la PAC. Une majorité des États membres a refusé la baisse de 5 % des crédits PAC. La France estime inacceptable cette proposition de la Commission. Aucune négociation sur la PAC ne sera engagée si le budget de la PAC diminue. Le président de la République l'a évoqué la question au Conseil européen des chefs d'État, Mme Loiseau au Conseil affaires générales, et j'en ai parlé avec mes homologues européens.

Le troisième sujet est relatif à la sécheresse. Nous avons conscience de la situation que la sécheresse crée pour nos agriculteurs. Des mesures ont déjà été prises, entre 300 et 400 millions d'euros, au titre des calamités agricoles et les dégrèvements de taxes. Il faudra aller plus loin, je ferai tout pour que l'action gouvernementale soit à la hauteur des besoins. Les préfets et directions départementales des territoires (DDT) ont été alertés, 70 départements sont touchés, mais au premier Comité national de gestion des risques en agriculture (CNGRA), seulement 11 dossiers départementaux ont été présentés. Je trouve cela très peu. Cela montre bien peut être que ce n'est peut-être pas si catastrophique dans certains départements. Cela peut montrer aussi qu'il y a beaucoup de bureaucratie qui ralentit le processus dans certains départements.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».** – C'est plutôt la seconde hypothèse qu'il faut retenir.

**M. Didier Guillaume, ministre.** – Il y a un peu des deux. Nous avons prévu de tenir par conséquent deux autres réunions du CNGRA, en décembre et en janvier, car il y a urgence. On en fera un quatrième s'il le faut.

Le quatrième point concerne les suites de la loi Egalim. Il y a globalement un problème de revenu chez les agriculteurs, et les états généraux ont sans doute donné beaucoup d'espoirs. Je connais la position du Sénat qui estime que la loi Egalim a douché ces espoirs. Reste à prendre les ordonnances sur les seuils de revente à perte et les promotions, sur les prix anormalement bas, puis sur la séparation des activités de vente et de conseil pour laquelle nous avons un peu plus de temps. Nous sommes en discussion avec les organisations professionnelles agricoles quotidiennement. Ces ordonnances, selon leur contenu, auront ou non un impact sur les revenus des agriculteurs. Et c'est ce qui compte le plus. J'ai vu les publicités d'une grande surface concernant les pâtes à tartiner et les apéritifs, elles ne me semblent pas une bonne façon de démarrer les choses... J'espère que cela restera un cas isolé.

Enfin dernier point, il y a un gros problème de versement des aides. L'État et l'Agence de services et de paiement (ASP) ont été défaillants dans le versement des aides, je veux le dire très clairement. On ne peut accepter que des agriculteurs attendent encore les aides au titre de 2016. L'État s'était engagé à achever les versements 2016 d'ici la fin de l'année. Ces aides ne seront pas payées avant la fin de l'année car l'annonce n'a pas été bien calibrée, ce ne sera pas faisable. Les aides 2016 seront versées au plus tard fin janvier ou début février 2019, en même temps que les aides 2017. Les versements au titre de 2018 seront effectués en temps normal, c'est-à-dire durant l'exercice 2019. Les services ont recruté 33 ETP pour accélérer les apurements, mais il a fallu commencer par les former...

Voilà ce que je voulais vous dire en introduction sur l'ambiance générale.

Ce budget, vous l'avez dit Madame la Présidente, baisse de 500 millions d'euros, en comptabilité, mais pas en actions publiques ni en actions de développement agricole. Par rapport à l'année dernière, on est exactement sur le même montant. 400 millions ont en effet été déplacés vers le PLFSS donc cela n'enlève rien en action directe. Et les 100 millions de moins en provision pour aléas correspondent à un choix politique de mon prédécesseur, puisque l'an dernier, 180 millions seulement ont été consommés sur cette enveloppe. En raison de la sécheresse, le montant budgété sera insuffisant, il faudra prendre des mesures exceptionnelles, pour 300 millions d'euros au moins. Et il y en aura sûrement d'autres qui seront annoncées.

Il faut considérer les sommes inscrites au budget, mais surtout ce qu'elles permettent de faire : nous aurons les moyens d'une politique agricole dynamique, dans un environnement international difficile et une conjoncture française très difficile.

Le premier objectif, c'est la souveraineté alimentaire de la France. Mais la France doit aussi continuer à exporter et à dégager une balance commerciale agricole positive, 6 milliards d'euros actuellement. Il faut aussi accompagner la transition irréversible vers une agro-écologie, tout comme la transition vers un mieux sanitaire, une traçabilité, la sécurité des aliments. Nous estimons que le budget contribue à aller dans ces directions. Nous y consacrons 4,6 milliards d'euros.

Autre priorité, le soutien à ceux qui osent et à ceux qui souffrent. Il y a aussi une agriculture qui réussit et tant mieux. Et il y a bien sûr des filières en difficulté. Soutenir l'audace, c'est d'abord aider les agriculteurs qui s'installent, il y en a encore même si on aimerait qu'il y en ait plus, la dotation jeunes agriculteurs est maintenue, à 37 millions d'euros. Et dans le cadre des transitions, les moyens alloués aux mesures agroenvironnementales et pour faciliter la conversion au bio représentent plus de 250 millions d'euros de contreparties Feader prévues dans le cadre du plan Ambition bio d'un total de 1,1 milliard d'euros. Le soutien aux zones difficiles se concrétise dans l'enveloppe de l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN), dotée de 20 millions d'euros supplémentaires cette année, à 284 millions d'euros, ce qui donne un financement global de 1,14 milliard d'euros. La carte des zones agricoles défavorisées aurait pu être différente, inclure le Clunisois, La Piège dans l'Aude, le Marais poitevin, ... ; mais la carte a été validée par l'Union européenne et je ne peux absolument rien faire. Des recours ont été formés, nous verrons ce qu'il en sera des arbitrages de la Commission européenne.

Il est également crucial d'investir et d'innover : le volet agricole du grand plan d'investissement comporte à cet égard toute une palette d'outils qui ne bouge pas.

La baisse du budget de l'agriculture tient aussi aux transferts de charges sociales vers le PLFSS notamment par rapport au TO-DE. Nous avons eu la discussion la semaine dernière en PLFSS. Le dispositif TO-DE fait l'objet d'une inscription de 105 millions d'euros qui n'étaient pas budgétés à l'origine. Le Sénat est revenu sur la situation antérieure, nous verrons comment les choses évoluent à l'Assemblée nationale et plus largement au cours de la navette du PLFSS. Nous pensons qu'il faut regarder dans son ensemble : jamais les baisses des charges n'ont été aussi importantes dans l'agriculture que cette année. Malgré le différentiel de 30 millions d'euros qu'il reste lié au remplacement du TO-DE par les allègements généraux, la ferme France bénéficiera d'une diminution de charges de 70 millions d'euros. C'est une aide sensible pour les employeurs de salariés permanents. Je sais que c'est un sujet qui compte pour vous. Le secteur agricole est de même exempté de hausse de TICPE, il est le seul dans ce cas. Le système de tarification, en outre, évoluera dans les trois ans à venir, avec une compensation directe au lieu d'un remboursement - autant de paperasserie en moins pour les agriculteurs.

Il y a aussi le dispositif d'épargne de précaution. Je sais ce que disent certains : tous les agriculteurs ne sont pas en mesure de constituer une épargne au moment où il y a tant de difficultés sur les trésoreries ; mais celle-ci était une demande forte de la profession. Ce peut être une bouffée d'oxygène pour les exploitations. Quant à l'impôt sur les sociétés, il est plus adapté à l'activité des agriculteurs. La fiscalité sur les jeunes agriculteurs est elle aussi revue, les exonérations étant recentrées sur les plus bas revenus.

Un mot sur la forêt et l'outre-mer. Le budget de la forêt et du bois n'a presque pas bougé voire a été augmenté par rapport à 2018, à environ 250 millions d'euros. Il conforte les moyens financiers de l'Office national des forêts (ONF) et renforce celles du Fonds national forêt et bois. Quand on a un pays comme le nôtre avec une telle superficie forestière, il ne faut pas l'oublier. Je signale aussi les 181 millions d'euros consacrés aux filières de l'outre-mer.

Pour conclure cette première partie, nous allons regarder la prévention des risques. J'ai soutenu, lorsque j'étais sénateur, avec mes collègues MM. Cabanel et Montaugé, un texte sur la prévention des risques climatiques, économiques et sanitaires. J'ai déjà évoqué, je dis bien « évoqué » pas plus, cette question au niveau européen : il faut progresser dans cette direction car les aléas iront s'aggravant. Je sais que le Sénat est très attaché à ce projet, je le suis aussi.

Je sais que l'enseignement agricole n'est pas dans cette mission mais voyant Mme Férat, je ne peux pas m'empêcher d'en dire quelques mots. L'enseignement agricole est pour moi une priorité. L'enseignement agricole dans ce pays est une pépite. C'est un joyau, c'est une réussite ! Je veux défendre tous les enseignements agricoles. Je défends les établissements publics, privés, et le réseau des maisons familiales rurales, sans faire aucune différence entre eux. Les maisons familiales sauvent des jeunes en difficulté en milieu rural...

**M. Daniel Gremillet.** – Et pas seulement en milieu rural !

**M. Didier Guillaume, ministre.** – Vous avez raison. Le budget augmente tandis que les effectifs reculent, ce qui donne plus de marges de manœuvre. On ne saurait orienter les jeunes vers ces filières par défaut. Je veux lancer dès cette année une grande campagne de communication en commun avec le ministère de l'éducation nationale. Tant que l'enseignement agricole dépendra du ministère de l'agriculture, celui-ci pourra le soutenir et le valoriser... Il y a des places dans les établissements et il y a du travail à la sortie. Nous travaillons également sur le handicap. Dans le cadre d'Action publique 2022, le nombre de

fonctionnaires doit baisser, c'est 50 ETP en moins pour l'enseignement agricole. Mais compte tenu de la baisse des effectifs, il n'y aura aucune fermeture de classe, ni de filière. Et j'ai demandé au directeur général de l'éducation et de la recherche que des passerelles soient mises en place.

Par conséquent, 4,6 milliards d'euros de budget, ajoutés aux 9,5 milliards des aides de la PAC et aux 6,5 milliards d'allègements fiscaux, ce sont au total 23,4 milliards d'euros d'aides directes qui sont consacrées à l'agriculture française, en hausse de 6,3 % par rapport à 2018.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».** – Ces 23 milliards d'euros ne sont pas des aides, mais des compensations accordées au fil des baisses de prix intervenues depuis la création de la PAC. Nos grands-parents consacraient 50 % de leur pouvoir d'achat à l'alimentation, aujourd'hui, c'est entre 8 et 12 %. Car les produits agricoles et alimentaires sont demeurés au même prix. Je produis du lait depuis vingt-cinq ans : je le vendais 2 francs au litre, je le vends 30 centimes d'euro aujourd'hui, soit le même prix. Donnez plutôt aux agriculteurs les moyens de vendre à leur juste valeur leurs produits, afin qu'ils disposent de recettes dignes pour assumer leurs charges.

L'année 2019 aurait dû être une année charnière, où une plus grande vigilance s'imposait. Or l'agriculture risque d'être encore plus maltraitée que dans le passé. Incertitudes climatiques, volatilité des prix, relations commerciales soumises aux rapports de force, concurrence exacerbée entre continents, produits agricoles servant de variable d'ajustement dans les accords internationaux - vous avez suivi le débat sur le CETA hier soir en séance publique...

À cela s'ajoutent la permanente autocritique - art où nous excellons - et les contraintes toujours plus fortes que nous imposons à nos agriculteurs. Voyez la loi Egalim : plus de normes, plus de réglementation... Nous reléguons les agriculteurs au rencart ; l'écologie punitive les monte les uns contre les autres. Je déplore l'incapacité des gouvernements successifs, le vôtre en particulier, à régler un problème français : les relations inégales entre quatre centrales d'achat et 12 000 fournisseurs. Combien de temps laissera-t-on un E. Leclerc faire la pluie et le beau temps sur les prix agricoles ? Tant que l'on ne mettra pas un terme aux négociations mafieuses, je pèse mes mots, qui dominent ces relations commerciales, les aides publiques quel que soit leur montant seront confisquées par la grande distribution.

En outre, pour la première fois depuis la création de la PAC, l'objectif est de réduire les crédits, non de 5 % mais de 15 % en euros constants sur le premier pilier et sur le deuxième... Avec pour résultat une réduction du revenu des agriculteurs, exclusivement issu de ces aides - ce qui est une aberration. Ce n'est pas de votre responsabilité, monsieur le ministre. En revanche, vous avez dit vouloir redonner fierté et confiance aux agriculteurs. Eh bien, vous avez un rendez-vous : la renationalisation des aides agricoles. Si elle s'accompagne d'un diktat de l'écologie punitive, d'un renforcement des normes, nous aurons tout perdu. Les concurrents ne sont pas soumis aux mêmes exigences ! La pomme polonaise se vend à 99 centimes le kilo, contre 2,50 euros pour la pomme française : c'est une concurrence déloyale.

Sur la réserve, je m'inscris en faux contre vos propos. Ne parlons plus de réserve, car dans ce budget, il n'est plus question de « réserve » ! M. Travert la présentait pourtant

comme la solution à tous les maux climatiques, économiques, sanitaires... J'en ai pour preuve ce document budgétaire que vous connaissez bien ainsi que vos services. Cela me permet de vous féliciter Monsieur le ministre. Le ministre des finances est venu nous parler des TO-DE ; il était entouré, non pas de cinq fonctionnaires comme vous, mais de vingt ! Je remarque en tout cas que ce document budgétaire ne mentionne plus une « réserve pour aléas » mais un « apurement communautaire ». Voilà à quoi va servir ce que vous appelez réserve. C'est effectivement aux apurements qu'ont servi 180 millions d'euros de cette ligne budgétaire. Plus modestement, le reste a couvert les conséquences d'un procès que l'État a perdu. La réserve aurait dû être le fruit d'une réflexion, elle aurait pu apporter une vision aux agriculteurs, et des solutions. Dommage...

**Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».** – Monsieur le Ministre, le Gouvernement a érigé en priorité la sécurité sanitaire en France. Or je constate que les crédits du programme 206 diminuent. Il diminue certes pour des raisons comptables, mais il diminue quand même.

Or les enjeux sont nombreux et les risques très préoccupants. Il suffit de songer au risque d'épidémie de peste porcine qui, malheureusement, ne s'arrêtera pas à la frontière cette fois si j'ose dire.

Deux sujets préoccupent particulièrement les filières agricoles.

D'une part, l'apparition progressive en France de déserts vétérinaires comme sont apparus il y a des années des déserts médicaux. Les jeunes vétérinaires se dirigent désormais vers les soins des animaux de compagnie et délaissent la pratique en élevage. La tendance s'accélère de plus en plus et rien n'est fait. L'honnêteté m'oblige à dire que le projet de loi de finances revalorise les actes médicaux vétérinaires qui étaient gelés depuis 2013 et c'est une bonne chose mais cela ne représente qu'une hausse de 33 centimes par acte pour ces vétérinaires. Cela ne changera pas la face du monde. Que prévoit donc le Gouvernement pour lutter contre ce phénomène de déserts vétérinaires ? Au cours de nos auditions, j'ai appris que près de 80 % des étudiants ayant réalisé un stage tutoré lors de leurs études vétérinaires travaillent dans nos campagnes. Aujourd'hui nous comptons seulement une vingtaine d'étudiants réalisant ces stages. Il me semble que nous pourrions allonger allègrement la liste de ces bénéficiaires.

D'autre part, les taux de non-conformité des denrées alimentaires importées de pays tiers sont, après contrôle physique, estimés à environ 10 %. Ces taux s'élèvent à plus de 17 % pour les produits issus de l'agriculture biologique. C'est très inquiétant. Car cela signifie que la sécurité sanitaire des consommateurs français n'est pas assurée en toute connaissance de cause. Et cela se traduit par une concurrence déloyale immense pour nos producteurs sur qui les normes de production sont toujours plus contraignantes.

Le seul moyen, Monsieur le ministre, de lutter contre ce phénomène, c'est d'accentuer les contrôles et de renvoyer une fois pour toute les produits non conformes pour faire comprendre aux autres pays que la France est inflexible. Or les moyens sont clairement insuffisants puisque moins de 10 M€ au total sont alloués chaque année pour ces contrôles. C'est approximativement ce que rapporte à l'État trois tirages du Loto.

Le nouvel article L. 236-1-A du code rural et de la pêche maritime enjoint l'autorité administrative à prendre toutes mesures de nature à faire respecter un principe d'interdiction à la vente de produits non autorisés dans l'Union européenne. Monsieur le



Ministre, cet article a été adopté à 324 voix contre 20 au Sénat lors des débats sur la loi Egalim et vous l'avez voté. Ma question est simple : que comptez-vous faire pour lutter contre ces taux de non-conformité aux importations ?

Je rejoins enfin le ministre sur la « pépite » de l'enseignement agricole. Le budget correspondant augmente mais 50 ETP sont supprimés : à quoi servira l'augmentation ? À payer les retraites ? Il ne faut pas adapter les effectifs aux moyens, mais l'inverse ! Je réclame depuis des années des campagnes de communication. Il faut aussi faire savoir que l'enseignement agricole ne débouche pas uniquement sur les métiers de la production, mais aussi de l'environnement, par exemple. Il forme aussi des citoyens !

**M. Henri Cabanel, rapporteur pour avis de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».** – Nous ne sommes pas totalement satisfaits par les réponses du ministre. Le Brexit est une menace pour la pêche ; dans la Manche, 200 navires y perdront 250 millions d'euros d'activité. C'est un quart du chiffre d'affaires total de la pêche maritime en France. Que pensent vos interlocuteurs d'un maintien de la capacité de pêcher dans les eaux du Royaume-Uni ?

Les retards de versement des aides sont dus aux erreurs du Gouvernement et de l'ASP, que vous assumez. Les agriculteurs engagés dans le bio attendent encore plus longtemps les versements : au 1<sup>er</sup> novembre ils avaient perçus seulement 60 % des aides de 2016. Qu'en est-il de celles de 2017 et 2018 ?

Franck Montaugé et moi serons heureux si vous poussez au niveau européen les principes défendus dans notre proposition de loi sur la gestion des risques. Vous l'aviez cosignée, elle a été votée à l'unanimité, il serait bon d'avancer sur ce point.

Sur les TO-DE, vous répondez : « on verra à l'Assemblée nationale ». Je vous félicite en tout cas de la position que vous aviez prise, comme sénateur, puisque vous vous étiez largement exprimé contre la suppression du dispositif et aviez été applaudi sur tous les bancs. Nous avons adopté en PLFSS un amendement pour d'une part revenir au TO-DE avec des exonérations totales jusqu'à 1,25 Smic et d'autre part assurer la pérennité du système. Sinon, certaines filières, arboricoles, maraîchères, voire viticoles disparaîtront purement et simplement. Vous parlez de souveraineté alimentaire, elle exige une politique très importante tout comme la compétitivité. Les coûts de main d'œuvre sont beaucoup moins élevés en Allemagne (l'écart est de 27 %), en Italie (37 %) ou en Pologne, avec un écart de 75 %, qu'en France... C'est pourquoi la part des fruits et légumes produits en France a reculé de 30 % en seize ans, passant de 66 % du total consommé en 2000 à 51 % en 2016. Il y a de quoi nous interpeller ! Votre amendement adopté par le Sénat avait un peu changé la donne, mais à terme, le dispositif TO-DE sera supprimé, sans être aucunement remplacé. Il deviendra encore plus difficile de conserver une production de qualité et faire vivre nos entreprises.

Aujourd'hui, pouvez-vous comprendre la volonté du Sénat, tous groupes politiques confondus, de rétablir le TO-DE ? Vous avez donné un avis défavorable à l'amendement présenté au Sénat. Mais je vous sais soucieux que la voix de la Haute Assemblée soit entendue. Si tous les groupes politiques se sont retrouvés sur la disposition, c'est que nous faisons tous le même constat dans nos territoires : sans le TO-DE, des filières entières disparaîtront. L'avis de la commission des affaires économiques dépendra de votre volonté de défendre à l'Assemblée nationale l'amendement porté par le Sénat.

**Mme Denise Saint-Pé.** – La Commission européenne, dites-vous, ne reviendra pas sur la carte qu'elle a adoptée pour les zones défavorisées simples. Mais beaucoup d'agriculteurs se retrouvent ainsi exclus du zonage : 1 600 éleveurs, par exemple, dans les Pyrénées-Atlantiques. L'État envisage-t-il des mesures compensatoires ?

**M. Jean-Pierre Moga.** – Avec le réchauffement climatique, notre agriculture souffre de la sécheresse. La pluviométrie étant cependant importante l'hiver, il faut stocker l'eau pour la période estivale, en créant des retenues collinaires. Dans le Lot-et-Garonne, il y a des projets en ce sens, mais ils sont bloqués par les textes actuels. C'est la seule façon de préserver demain notre souveraineté alimentaire ! Envisagez-vous, avec M. de Rugy, de revoir les textes en vigueur, voire de revisiter la loi sur l'eau ? Dans mon département, un *cluster* eau et climat étudie la possibilité d'un stockage souterrain des eaux de pluie. Le but est d'éviter une artificialisation des terres, la création de lacs et un impact négatif sur les paysages. Soutiendrez-vous ces recherches ?

**Mme Patricia Morhet-Richaud.** – L'article 44 de la loi Egalim pose l'interdiction de la vente des denrées alimentaires et des produits agricoles ayant été soumis à des produits phytosanitaires ou dépourvus de traçabilité. Les autorités administratives doivent prendre toutes les mesures pour faire respecter cette interdiction. Comment le Gouvernement entend-il s'y prendre s'agissant des importations ?

L'action 24 du programme 146 concerne les grands prédateurs, ours et loups. Le coût de la prédation est passé de 4 millions d'euros en 2006 à 26,3 millions en 2017, en indemnités et en mesures de protection ; des conséquences telles que les pertes d'animaux victimes de stress ne sont cependant pas évaluées. Quel est ce coût indirect ? À Strasbourg aura lieu la semaine prochaine le 28<sup>ème</sup> comité permanent de la convention de Berne. Le Conseil fédéral suisse, qui y siège, propose le transfert du loup de l'annexe 2 à l'annexe 3. La population lupine a crû de 20 % et le nombre de ses victimes augmente. Quelle sera la position de la France sur cette proposition ?

**M. Daniel Laurent.** – Le Conseil constitutionnel a censuré l'article de la loi Egalim qui maintenait la déclaration obligatoire de récolte du raisin : celle-ci est pourtant essentielle pour la traçabilité. Que comptez-vous faire ?

Les agriculteurs sont attaqués pour l'usage de produits phytosanitaires ; nombre d'entre eux ont modifié leurs pratiques, se sont engagés dans une démarche de certification, mais quelles aides sont prévues pour les plus petites exploitations ? La disposition relative aux zones de non-traitement a été validée, mais quand ses contours seront-ils concrètement définis ?

La transmission des entreprises agricoles pose problème dans le secteur viticole, en raison de la hausse considérable des prix du foncier. Comment préserver les entreprises familiales et favoriser l'installation des nouvelles générations, dans ces conditions ? La fiscalité n'est pas suffisamment incitative. Quelles sont vos réflexions sur ce sujet ?

S'agissant de la transition vers le bio, j'avais interrogé votre prédécesseur le 3 juillet dernier sur la ré-homologation du cuivre ; les pays du nord de l'Europe forment une minorité de blocage pour demander un seuil de 4 kilos sans lissage, nous préférons 6 kilos avec lissage, pour faciliter une moindre utilisation des produits phyto.

Le Brexit comporte le risque d'un renforcement de l'attrait de Londres comme place de stockage et de négoce des grands vins : il serait bon de renforcer le régime fiscal suspensif à l'export.

**M. Jean-Marie Janssens.** – Au dernier Salon international de l'alimentation à Villepinte, nombre de producteurs ont exprimé leurs inquiétudes, que je perçois également dans le Loir-et-Cher, au sujet de l'avenir de la PAC. Qu'en sera-t-il des aides, de leur répartition, de la concurrence loyale au sein de l'Union européenne ? Les accords commerciaux, CETA, Mercosur, suscitent des craintes : comment contrôler les quantités, comment assurer des prix de vente rémunérateurs ? Le projet de loi de finances devrait constituer un signal fort, avec le maintien des crédits à destination du monde agricole et le soutien à une stratégie agricole ambitieuse et réaliste. Pouvez-vous nous garantir que ce sera une priorité forte de ce PLF ?

**M. Daniel Gremillet.** – Monsieur le ministre, concernant les dossiers « sécheresse », les départements et les régions sont dans l'incapacité d'instruire les dossiers en temps et en heure. Vous avez oublié de parler des ETP que les régions ont dû fournir pour instruire les dossiers de demandes d'aides. Aujourd'hui, les régions sont en train d'aider le ministère de l'agriculture à faire son travail !

Qu'en est-il des zones de piémont ? Disparaissent-elles ou non ?

Vous avez dit que la question de la sécurité sanitaire était irréversible. Je souhaite que vous ayez la même position pour les produits de l'Union européenne et pour ceux qui seront importés d'autres pays. Cette question a toujours été prise au sérieux en France et notre agriculture a déjà un niveau de sécurité élevé. Il ne faut pas hurler avec les loups !

Concernant la déduction pour investissement (DPI) et la déduction pour aléas (DPA), je veux bien tout entendre, mais il vous revient de défendre le dossier au niveau communautaire. Je ne suis pas sûr que l'on sera gagnant même si l'avancée fiscale consentie - je vous en rends hommage - est essentielle.

Sur l'enseignement, il faut que le budget augmente. C'est le secteur où peu de temps s'écoule entre le moment où le jeune sort de l'école et trouve un travail.

Enfin, le budget consacré à la forêt n'est pas à la hauteur des ambitions de la France.

**M. Jean-Claude Tissot.** – J'évoquerai un sujet qui me tient à cœur, les aides au maintien de l'agriculture bio, qui vont disparaître. Quelle différence faites-vous entre ces aides et la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes ou encore l'aide à la brebis ? Pourquoi le marché s'équilibre-t-il pour certaines filières et pas pour d'autres ?

Quelle est votre position sur le système d'étiquetage Nutri-Score, qui, avec les nouvelles règles de certains pays européens, risque de ne plus être très efficace ?

Permettez-moi de revenir sur les TO-DE. Vous proposez l'abaissement du seuil à 1,15 SMIC en 2019 et 1,10 SMIC en 2020. Prenons l'exemple de la Drôme, un département que vous connaissez bien : quasiment aucun employeur ne pourra prétendre aux exonérations de cotisations sociales prévues par ce dispositif. Vous le savez comme moi, les saisonniers travaillent souvent plus de trente-cinq heures par semaine. La durée réelle de travail mensuelle les place de fait au-dessus du seuil de 1,15 SMIC. Les travailleurs saisonniers et

occasionnels de la Drôme étaient payés en 2015 10,76 euros hors taxe de l'heure, soit 1,12 SMIC. À partir de trente-cinq heures, le niveau de salaire est donc déjà « trop élevé ». Pour quarante heures, le salaire s'établit à 1,27 SMIC et 1,33 SMIC pour quarante-deux heures. Mes projections ne tiennent pas compte des congés payés ni des heures supplémentaires. Ces chiffres donnent un aperçu des conséquences des décisions que vous pourriez prendre.

**M. Franck Montaugé.** – L'équation budgétaire due à la révision de la cartographie des zones défavorisées va, semble-t-il, se traduire par une baisse plus ou moins importante de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN). Les bénéficiaires vont-ils voir leur prime diminuer ? Certes, un nombre moindre d'éleveurs vont sortir du dispositif, mais il s'agit tout de même de 110 éleveurs dans mon département. En vue de soutenir la transition de ces exploitations, ne serait-il pas opportun de demander un fléchage particulier à partir du plan pour la compétitivité et l'adaptation des exploitations agricoles (PCAE) ?

Par ailleurs, je ne comprends pas pourquoi le Gouvernement continue de se fonder sur la cartographie établie dans les années 50. Le territoire a beaucoup changé depuis lors.

Quelle est votre position sur la question des prestations de services environnementaux, dont le Sénat va débattre dans quelques jours ?

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Je ferai quelques réflexions en mon nom et en celui de Michel Raison à propos de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable, dite loi Egalim, une loi qui a suscité beaucoup d'espairs, mais qui a très rapidement provoqué de nombreuses désillusions. À la lecture de ce projet de budget, il nous semble que vous n'aurez pas les moyens de traduire vos intentions en actes. Les projets alimentaires territoriaux, des projets stratégiques pour atteindre les objectifs d'approvisionnement en matière d'alimentation durable et saine, doivent passer de 40 à 500 en 2020, mais le budget pour les accompagner demeure stable dans le budget.

Par ailleurs, la loi Egalim proposait une refonte des mécanismes contractuels pour mieux lutter contre les pratiques abusives des acheteurs au détriment des producteurs. Un renforcement des contrôles par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et FranceAgriMer est prévu. Malheureusement, des suppressions d'effectifs importantes sont prévues pour ces deux organismes dans le projet de budget. Comment allez-vous assurer la bonne tenue des contrôles ?

Nous bénéficions d'un patrimoine forestier exceptionnel. Nous sommes mobilisés pour la lutte contre les changements climatiques. Il s'agit aussi de renforcer nos capacités de captation du carbone. Nous proposerons un amendement visant à flécher les crédits carbone tant convoités : quelques euros pourraient abonder le Fonds stratégique de la forêt et du bois, afin de nous permettre de relever le défi majeur de renouveler nos forêts.

On discute aujourd'hui de l'encaissement par l'Office national des forêts (ONF) des recettes des ventes des communes forestières. Je vous invite à ne pas tomber dans ce piège. Nous ne sauverons pas le soldat ONF en captant la trésorerie des communes. Cela ne suffira pas et créera de nombreux problèmes.

**Mme Noëlle Rauscent.** – Je veux évoquer la question de la fermeture de l'école vétérinaire de Champignelles dans l'Yonne, une antenne de l'école vétérinaire de Maisons-Alfort, et je me permettrai de vous remettre un dossier à ce sujet – le conseil d'administration délibérera demain de son avenir.

Ce centre d'application accueille des élèves de Maisons-Alfort tous les ans durant les cinq années de leurs études. Il témoigne de l'importance des stages tutorés, qui répondent à un enjeu en matière de soutien à l'installation des vétérinaires en milieu rural et de santé publique. Tous les étudiants louent le « bon vivre » tout en apprenant. Pourquoi ne pas maintenir ce site, qui est aujourd'hui quasiment à l'équilibre financier, en prévoyant, par exemple, l'organisation de classes vertes ? On doit trouver un véritable projet de territoire.

**M. Pierre Louault.** – Vous avez évoqué le retard dans le paiement des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), une réalité depuis un certain nombre d'années. Vos services ont-ils conscience qu'ils sont enfermés dans une boulimie de réglementations qu'ils ne maîtrisent plus. Les pénalités versées à l'Europe en sont aussi une conséquence. Allez-vous être, vous aussi, contaminé ?

**M. Jackie Pierre.** – Il est vacciné.

**M. Pierre Louault.** – Ou allez-vous apporter au ministère les anticorps nécessaires pour avoir les pieds sur terre ?

Les normes de production françaises ne sont pas identiques aux normes de production européennes ou mondiales. Va-t-on comprendre un jour que l'on doit appliquer les mêmes normes aux produits importés ?

**M. Pierre Cuypers.** – Vous avez évoqué le budget global de l'agriculture ainsi que le budget de la PAC avec une apparente satisfaction. Avez-vous évalué le montant des aides de la PAC en 2018 et en 2019 pour une exploitation agricole ? Il est intéressant de savoir ce qui revient au producteur.

La crise sociale sans précédent que nous traversons aujourd'hui est notamment liée à la taxation et à la surtaxation des énergies. Le diesel est montré du doigt ; certains veulent même le supprimer. Vous n'ignorez pas que les résultats nets des entreprises agricoles sont plutôt négatifs. Pourquoi n'avez-vous pas évoqué les moyens prévus dans le budget pour développer les énergies issues de l'agriculture et qui rendraient vertueuses les énergies fossiles ?

**M. Fabien Gay.** – Je suis inquiet quant à la baisse du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » à double titre. Qui dit baisse de moyens financiers dit baisse de moyens humains. De plus, nous sommes confrontés à un nouveau défi : les traités de libre-échange se multiplient. Hier soir, à la demande de notre groupe, un débat a été organisé en séance publique sur les conditions de mise en œuvre de l'accord économique et commercial global (CETA). Beaucoup d'inquiétudes ont été exprimées, notamment à propos de l'agriculture.

Même si la loi Egalim, qui vient d'être adoptée, est timide, elle demande un mieux-disant social et environnemental à nos agriculteurs. Or on va importer du Canada des farines animales, des OGM... Les normes ne sont pas les mêmes dans ce pays. Certes, les quotas n'ont pas été remplis, mais l'accord est progressif, avec une application totale en 2023.

N'y a-t-il pas là une incohérence à faire adopter des lois telles que la loi Egalim et à encourager des traités de libre-échange, notamment le CETA ? Si notre agriculture est un bien commun de l'humanité, ne faut-il pas la sortir de ces traités ?

**M. Daniel Dubois.** – Ma question concerne le deuxième pilier de la PAC. Qui a une visibilité sur la consommation de ces crédits ? Je me demande si ces crédits européens vont être consommés, alors que se posent en France des problèmes de financement. Ne va-t-on pas rendre de l'argent à l'Europe ? Concernant le premier pilier, on ne paie pas assez vite, et, pour le deuxième pilier, on ne dépense pas assez.

**Mme Sophie Primas.** – Excellente question.

**Mme Marie-Christine Chauvin.** – Monsieur le ministre, vous avez évoqué les fonds prévus pour accompagner les difficultés dues à la sécheresse, ajoutant que ce ne serait certainement pas suffisant. Un des critères pour être reconnu au titre des calamités agricoles est la perte globale de foin. Or, dans certains départements, tel le Jura, la première coupe de foin a été bonne, mais unique. Non seulement il n'y a pas eu de regain, mais les pâturages sont totalement grillés, obligeant les agriculteurs à puiser dans leurs réserves d'hiver dès le mois de juillet. Envisagez-vous de tenir compte de la perte liée au pâturage, qui pourrait être reconnue à 25 % ?

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Dans le cadre des aides de la PAC, le Gouvernement compte-t-il mettre en application en 2019 les recommandations européennes formulées à la suite de l'audit sur le recalcul des aides délivrées aux éleveurs implantés sur des surfaces de résineux et d'épineux ? Lors de la réunion de l'assemblée générale de l'association des communes pastorales de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, les élus et les éleveurs ont exprimé des inquiétudes au sujet d'une éventuelle disparition de ces aides, car le pastoralisme dans les Alpes-Maritimes, par exemple, n'a lieu que dans des zones de résineux et d'épineux. Cette menace s'ajoute à celle du grand prédateur qu'est le loup.

**M. Yves Bouloux.** – J'évoquerai la question de la myiase due à *Wohlfahrtia* : les larves carnassières de cette mouche provoquent des dégâts très importants sur les cheptels ovins. Dans le sud-est de la Vienne, l'élevage ovin s'est stabilisé, après avoir décliné, mais l'apparition de cette maladie, pour laquelle il n'existe pas de traitement efficace à ce jour, plonge les éleveurs dans une situation très difficile. Ces larves commencent aussi à s'attaquer aux bovins. Envisagez-vous des mesures de nature à redonner espoir à nos éleveurs ovins ?

**M. Jackie Pierre.** – Les fédérations départementales des communes forestières nous ont sollicités, car elles n'acceptent pas que l'ONF prenne le rôle de percepteur municipal. Quelle est votre position sur ce sujet ? Les communes vendent sur pied, par contrat ou aux enchères. Les recettes sont le produit de la commune. Le département des Vosges compte 450 communes forestières sur 512. Les maires n'entendent pas accepter la proposition de l'ONF. Les communes risquent d'être pénalisées.

**M. Roland Courteau.** – Je ne reviendrai pas sur la question des zones défavorisées ou sur celle des travailleurs saisonniers.

À la suite des tragiques inondations qui ont eu lieu dans l'Aude en octobre dernier, les pertes de fonds sont énormes. Il faut beaucoup d'argent pour le seul nettoyage des parcelles. Pouvons-nous compter sur le fonds de garantie des calamités agricoles et sur des

aides susceptibles de financer le nettoyage des parcelles pour permettre la replantation des vignes dévastées ? Pouvons-nous compter sur votre visite ?

**Mme Anne-Marie Bertrand.** – Mon intervention rejoint celle de ma collègue Dominique Estrosi Sassone. Il faut revenir à la définition du règlement omnibus de 2017, pour ne pas assimiler prairies et pâturages permanents. Il appartient aux États membres de les définir. Aussi le Gouvernement est-il prêt à soutenir la demande des éleveurs du sud de la France ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je poserai trois questions.

Premièrement, notre collègue Daniel Gremillet a déposé des amendements visant à baisser la fiscalité sur les biocarburants, pour envoyer un signal au monde agricole et aller dans le sens de la transition écologique que nous appelons tous de nos vœux – un signal jaune, si je puis dire, en cette période compliquée. Le Gouvernement va-t-il nous apporter son soutien ?

Deuxièmement, un amendement de la majorité gouvernementale visant à interdire à partir de 2021 l'huile de palme dans les biocarburants a été adopté par l'Assemblée nationale, contre l'avis du Gouvernement. La position du Gouvernement a-t-elle évolué ? Avez-vous mesuré, avec Total, les effets sur l'usine de La Mède ? Nous avons, de notre côté, interrogé les acteurs, notamment agricoles, du monde du biocarburant.

Troisièmement, l'entreprise de produits phytosanitaires de biocontrôle – la seule en France – déplore trente-six mois d'attente pour les autorisations de mise sur le marché (AMM) par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). Comment accélérer le processus ?

**M. Didier Guillaume, ministre.** – Nombre de vos questions relèvent du budget, et d'autres ont trait à l'ambiance générale.

Je ne peux qu'être d'accord avec ce que vous dites, l'agriculture vit aujourd'hui une période de transition difficile et il faut tout faire pour qu'elle ne sombre pas. Ma position n'a pas varié. Je suis un affreux pragmatique. Mon objectif est clair : se battre pour que les agriculteurs aient un revenu plus élevé. Pour ce faire, nous avons à notre disposition la loi Egalim et les ordonnances. Je ne sais pas si cela suffira. C'est la troisième loi ; les trois ministres successifs Bruno Le Maire, Stéphane Le Foll et Stéphane Travert avaient le même objectif, à savoir redonner du revenu aux agriculteurs. Or cela fait dix ans que rien ne change, pour des raisons de crise, de distorsion de concurrence, des raisons européennes. Je rejoins Laurent Duplomb, si l'on ne réussit pas aujourd'hui, les dégâts seront bien plus importants encore. Certains exploitants en sont à l'os. On ne peut pas demander aux agriculteurs qui gagnent 450 euros par mois de se serrer la ceinture !

Je le redis devant vous – ce n'est pas un élément de langage –, je veux aussi redonner de la fierté aux agriculteurs. Tant que l'on fera de l'« agribashing », que l'on montrera du doigt les agriculteurs, qu'on les traitera d'« empoisonneurs », que l'on dira qu'ils nourrissent mal la planète et les Français, les gamins n'auront pas envie de s'inscrire dans nos lycées agricoles. Or les jeunes sont motivés. Comme l'a dit Mme Férat, heureusement que tous les lycéens ne veulent pas devenir agriculteurs. Il faut penser aux services à la personne.

La première ordonnance, qui sera prise dans les quinze jours qui viennent, concerne le seuil de revente à perte. Toutefois, il revient aux interprofessions de fixer le prix de base. Même si vous n'avez pas adopté cette loi, je pense que vous êtes d'accord pour dire qu'il faut tenter cette mesure. Il ne s'agit pas d'être dans une posture. Voulons-nous, oui ou non, redémarrer quelque chose ? Sinon, c'est la fin de l'agriculture française. Ce n'est pas du blabla ; je vais donner tout ce que je peux.

La vente du prix du lait est l'élément le plus criant. Comment accepter que le prix du lait soit le même qu'il y a vingt ans ? Quelle autre profession accepterait cette situation ?

Je ne suis pas pour l'écologie punitive ni pour les normes et contraintes. Vous devrez m'aider, mais, dans le cadre de la prochaine PAC, je reviendrai sur toutes les normes : 9 000 critères ont été institués pour le paiement des aides en France. Ne nous étonnons pas si on n'arrive pas à les payer ! On est chez les fous ! L'administration française n'est pas la seule à avoir ajouté des critères, il y a aussi telle filière, telle interprofession... On ne peut pas continuer ainsi.

Je suis ministre de l'agriculture et, donc, des agriculteurs. Je vais les défendre jusqu'au bout. Je serai un bouclier quand certains mettront le feu à des abattoirs... Ce n'est pas le modèle de société que je veux.

Les négociations s'ouvrent, mais quand on a quatre centrales et 10 000 interlocuteurs, cela ne peut pas fonctionner. J'en ai parlé avec les organisations professionnelles agricoles, avec Coop de France, les industries, les transformateurs : soit on continue comme cela et on est complice de la fin de l'agriculture française ; dans le cas contraire, il ne faut pas avoir peur d'y aller. Il faut que tout le monde s'attèle à la tâche, y compris Bercy et la profession agricole. Je ne veux pas que l'on prenne les consommateurs en otages et les agriculteurs pour des esclaves ! C'est cela qu'il faut changer. On va à la confrontation et cela va être terrible. Je souhaite la réconciliation des agriculteurs avec les consommateurs ; d'ailleurs, les agriculteurs sont aussi des consommateurs. Le danger, c'est que les consommateurs sont plus nombreux.

Vous avez été nombreux à parler de la dotation pour aléas. Vous savez très bien qu'il ne s'agit que d'une ligne comptable. Ce ne sont pas ces dotations qui compensent en cas de catastrophes ; des aides exceptionnelles sont versées. C'est le cas pour la sécheresse, et j'espère que j'obtiendrai d'autres aides encore. Bien sûr que ces aides ne suffisent pas ; le Comité national de gestion des risques en agriculture (CNGRA) intervient pour des pertes supérieures à 30 %. Or il a plu au printemps et les agriculteurs ont pu faire une première coupe, mais la seule : tout était sec ensuite. Le danger est plus grand encore pour l'année prochaine : les agriculteurs vont-ils se défaire de leur troupeau ?

Aujourd'hui, ce sont 300 millions d'euros environ qui sont mis sur la table. C'est énorme, mais il faudra sûrement aller encore plus loin. Je ferai des propositions dans les jours qui viennent. Reste à voir les arbitrages. Dans toute crise, les aides ne sont jamais suffisantes, mais les finances publiques sont contraintes. Nous essaierons de faire le maximum.

Sur la question de la sécurité sanitaire, le budget n'est pas en baisse. Il y a seulement des apurements. Est-ce assez ? Là encore, je ne sais pas, mais on ne peut pas demander toujours plus pour tous les budgets. On a la chance que ce projet de budget soit à l'identique par rapport à celui de l'an passé au titre des actions pour le développement agricole. Les contrôles des produits importés sont un véritable sujet, surtout avec le Brexit.



Pour être allé à Dunkerque, je peux vous dire que va se poser un vrai problème de contrôle sanitaire.

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis.** – Tout à fait.

**M. Didier Guillaume, ministre.** – J’ai assisté au contrôle d’une palette de thon en provenance d’Abidjan ou de je ne sais où, je ne vous en dis pas plus... Il faut donner des moyens aux services de contrôle, mais cela ne figure pas dans ce budget, car il ne suffirait pas à lui seul.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis.** – Dans le cadre du Brexit, vous avez prévu 40 ETP.

**M. Didier Guillaume, ministre.** – Ils sont prévus dans ce budget.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis.** – Il faut en mettre plus.

**M. Didier Guillaume, ministre.** – Beaucoup plus ! Mais comment équilibrez-vous le budget ? Je suis au regret de vous dire que je n’accepterai pas que ces ETP soient pris sur le budget de l’agriculture, sinon je ne pourrai plus mener d’actions directes en faveur des agriculteurs.

Monsieur Cabanel, pour le budget pêche, il y a trois interlocuteurs, et pas deux : la Commission, le Royaume-Uni et la France. Ce que fait Monsieur Barnier, cela ne va pas. Vous avez raison d’être inquiet. Certes, il ne faut pas crier avec les loups, mais je vous l’affirme, au nom du Gouvernement, la France et un certain nombre d’autres pays n’accepteront pas une baisse du budget de la PAC, de 5 % en euros courants et 15 % en euros constants, M. Duplomb a raison, car cela conduirait à la disparition d’un certain nombre d’exploitations agricoles. Nous n’accepterons pas que la pêche soit la variable d’ajustement du Brexit. Pour l’instant, l’accord tient à peu près, mais il faut trouver des alliés. Or, disons-le franchement, l’Allemagne est en train de flancher. Et si on n’y arrive pas, on peut dire que c’est fini.

Je ne reviendrai pas sur la gestion des risques.

Que voulez-vous que je vous dise sur le dispositif TO-DE ? Je n’ai pas changé d’avis : j’estime que c’est une erreur de supprimer le TO-DE. Et je continue à le dire : c’est une erreur. Certes, ce dispositif ne peut pas tout régler. On ne peut pas être contre les niches fiscales et les soutenir quand cela arrange. J’étais opposé à la suppression du TO-DE et j’ai dit quand j’ai été nommé que je ne changerai pas de position là-dessus. J’ai obtenu 105 millions d’euros. Est-ce suffisant ? Vous dites : non. Est-ce que cela compense à 100 % ? Je dis : non. La balle est dans le camp du Parlement. Est-ce que cela va aller plus loin ? Je n’en sais rien. Je n’ai aucune possibilité de faire faire quoi que ce soit à l’Assemblée nationale ou au Sénat. C’est mieux que s’il n’y avait rien, regardons les choses.

Le Président de la République veut transformer les aides en baisses de charges massives. L’idée générale est de baisser les charges et la fiscalité. C’est le cas de la TICPE pour les agriculteurs et du paiement direct pour les carburants. Je ne peux pas vous en dire plus sur le TO-DE.

Pour répondre à Mme Saint-Pé, je connais la situation des ZDS. Cent ou cent cinquante cartes ont été réalisées. Ceux qui entrent dans le dispositif ne remercient jamais

et ceux qui en sortent crient : c'est la vie. La carte a été validée par la Commission européenne. Je le dis très franchement, je pense que certaines choses ne sont pas cohérentes, mais je n'y peux rien car c'est européen. Des recours ont déjà été réalisés ; attendons les décisions. Quoi qu'il en soit, des mesures transitoires seront prises. Là encore, ce ne sera sans doute pas assez. Mais sachez que le Gouvernement et mon ministère travaillent à des mesures transitoires, en lien avec les acteurs locaux.

Monsieur Moga, on ne peut pas regarder l'eau tomber pendant six mois et en chercher durant les six autres mois. J'ai annoncé lors de la deuxième réunion des assises de l'eau que nous allions réfléchir à des réserves collinaires, pour pouvoir récupérer de l'eau. Sans eau, il n'y a pas d'agriculture. Mais on ne va pas continuer à irriguer le maïs comme on a pu le faire. D'ailleurs, les agriculteurs utilisent 30 % de moins d'eau qu'il y a quinze ans. Je ne sais pas ce qu'est le *cluster*, mes services vous contacteront.

Madame Morhet-Richaud, je l'ai toujours dit lorsque j'étais parlementaire : entre le loup et l'éleveur, je choisis l'éleveur. Dans nos zones de montagne sèche, il y a incompatibilité de cohabitation entre le prédateur et l'éleveur, c'est évident. Mais des règles européennes existent. Je ne peux pas répondre directement à votre question sur la réunion de Strasbourg, mais sachez que je mettrai cette question sur la table au niveau européen. Je veux saluer celles et ceux qui ont travaillé sur le plan Loup, qui prévoit 500 loups. Mais que se passera-t-il quand il y aura 1 000 loups ? Là encore, il nous faut trouver des alliés. On est tous pour la biodiversité – là n'est pas la question –, mais on verse quand même aujourd'hui 30 millions d'indemnités. On pourrait mettre cet argent ailleurs.

J'ai répondu en partie à la question concernant les produits phytosanitaires. Nous regardons comment nous pouvons éviter une distorsion de normes entre la France et les autres pays. L'Allemagne pose aujourd'hui problème en termes de concurrence : le plan Sécheresse qu'ils ont mis en place est très bien doté, mais aucun agriculteur ne peut prétendre aux aides au regard des critères fixés. Méfions-nous des comparaisons !

Monsieur Laurent, sur le cuivre, nous sommes d'accord pour un lissage sur plusieurs années. On n'obtiendra jamais le niveau 6.

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis.** – Le niveau 5 serait bien.

**M. Didier Guillaume, ministre.** – Nous regardons cette question dans le cadre d'un plan pluriannuel.

Une ordonnance sera prise concernant la séparation du conseil et de la vente pour les produits phytosanitaires. Nous sommes en discussion avec les organisations agricoles, les coopératives. Vous le savez mieux que moi, les positions sont tellement différentes que je ne sais pas comment on va s'en sortir. On ne peut pas rester dans la situation actuelle, mais on ne saurait mettre à mal la trésorerie des exploitations, lesquelles sont déjà en grande difficulté. On se gargarise des plans Écophyto – Écophyto 1, 2 et 2+ –, mais un rapport du ministère de l'agriculture indique qu'un plus grand nombre de produits phytosanitaires a été vendu au cours des trois dernières années par rapport aux trois années antérieures. Ce n'est donc pas moins d'utilisation de produits après ces trois plans. L'augmentation est, me semble-t-il, de 0,3 %.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis.** – Il y a énormément de zones intermédiaires qui sont devenues céréalières. Et donc on augmente la surface traitée. Et on

oublie souvent de dire que la France est un des pays européens qui utilise le moins de produits phytosanitaires à l'hectare.

**M. Didier Guillaume, ministre.** – Vous ne m'entendrez jamais émettre des critiques, car, pendant des années, on a demandé aux agriculteurs de nourrir la France et l'Europe. Mais je fais simplement ce constat.

Monsieur Janssens, sur la PAC, la France ne bougera pas, et on verra bien. Concernant l'accord commercial avec le Mercosur, je l'ai dénoncé lundi dernier devant les commissaires européens.

Monsieur Gremillet, je ne sais pas si les régions aident le ministère... Mais nous débattons avec les régions au sujet du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Je ne suis pas favorable à ce que l'État recentralise la partie du deuxième pilier pour les régions. Certes, il faut maintenir une politique régionale, mais les régions ne mènent pas toutes la même politique. Le bio, c'est 100 % de cofinancements de l'État. À un moment, il faut aussi que nous puissions dire des choses. Globalement, les discussions se passent plutôt bien.

Concernant l'enseignement agricole, le projet de budget prévoit une augmentation des crédits de 3,6 millions d'euros. Certes, ce n'est peut-être pas assez, comme on compte moins d'élèves, cela donne quelques facilités.

Monsieur Tissot, le dispositif Nutri-Score ne faisant pas l'unanimité, je ne répondrai pas maintenant.

Monsieur Montaugé, on maintient évidemment les ICHN. On va aider ceux qui vont sortir du dispositif. Mes services sont ouverts pour en discuter avec les territoires.

Madame Loisier, on se gargarise là aussi tous des PAT. Y en aura-t-il 500 en 2020 ? Pour l'instant, on a les moyens suffisants pour la trentaine de projets en place. On verra ce qu'il en sera l'année prochaine. Les parlementaires doivent aider à la mise en place de ces projets.

L'ONF est aujourd'hui en crise. Un rapport est présenté cette semaine aux organisations professionnelles. Je prendrai la semaine prochaine des initiatives assez fermes et fortes pour réorganiser la gouvernance et remettre tout le monde à la table : la direction ne parle à personne. Faites-moi confiance, le problème va être réglé.

Je veux dire à Mme Rauscent que le centre vétérinaire devra fermer en 2020. Tous les parlementaires et les élus de l'Yonne sont favorables au maintien de ce centre, tandis que le président de région et tous les élus de Normandie sont favorables à la fermeture. On va travailler à la transition.

Monsieur Louault, on connaît effectivement une boulimie de réglementations. Sur les 9 000 critères, 4 000 sont utilisés, ce qui est encore beaucoup.

Il faut vraiment insister sur les mesures agro-environnementales. Je l'ai dit, je ne suis pas pour l'écologie punitive. Il faut avancer ensemble pour mettre en place de bonnes pratiques.

Monsieur Cuypers, les aides du premier pilier de la PAC reviennent directement aux agriculteurs. C'est la raison pour laquelle nous ne voulons pas qu'elles diminuent.

**M. Pierre Cuypers.** – Elles diminuent.

**M. Didier Guillaume, ministre.** – Pas pour l'instant.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis.** – Du moins, ce n'est pas encore fait.

**M. Didier Guillaume, ministre.** – Il faut que les députés, les sénateurs et les députés européens parlent d'une seule voix.

Sur la taxation de l'énergie, on voit bien ce qui se passe aujourd'hui. Pour l'instant, l'agriculture est préservée. Je veux travailler à la question de la méthanisation et à celle des biocarburants.

Concernant la méthanisation, pour prendre l'exemple de l'Allemagne, même si j'exagère un peu, il faut six mois en Allemagne, contre six ans en France.

Dans le cadre des programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE), je me bats pour faire avancer les choses dans le domaine des biocarburants. Il y a actuellement un débat sur la mélasse de betterave. Il faut faire bouger les choses.

Je veux dire à M. Gay que les crédits du programme 206 ne diminuent pas.

Monsieur Dubois, il y a énormément d'apurements. Mais la France a toujours été en queue de peloton. Nous avons payé une avance sur 2018. Le risque du dégageant d'office ne concernerait que deux régions.

Madame Chauvin, je l'ai dit tout à l'heure, les aides concernant la sécheresse ne seront jamais suffisantes. Il y a eu de la spéculation, c'est inacceptable. Il faut surtout du fourrage. La solidarité se met en place ; on va regarder ce que l'on peut faire. L'Espagne est prête à apporter son aide.

Madame Estrosi Sassone, je répondrai à votre question par écrit.

Monsieur Bouloux, sur la question des larves de mouches, la Direction générale de l'alimentation s'est emparée du dossier.

Monsieur Pierre, j'ai répondu à vos questions. Nous avons signé le contrat de filière bois la semaine dernière. Nous essayons d'enclencher un mouvement vertueux.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Nous vous avons interrogé sur la possibilité d'encaissement des recettes des ventes des communes par l'ONF. C'est un piège.

**M. Didier Guillaume, ministre.** – Je vous répondrai ultérieurement sur ce point.

Monsieur Courteau, le Président de la République et le Premier ministre sont allés sur place. L'État apportera son concours financier, mais il faut engager une expertise.

Madame Bertrand, je répondrai aussi ultérieurement à votre question.

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis.** – Et les vétérinaires ?

**M. Didier Guillaume, ministre.** – Le Gouvernement veut réaffirmer l'intérêt qu'il porte à cette filière, socle de notre modèle sanitaire.

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis.** – Justement.

**M. Didier Guillaume, ministre.** – Il y a encore des postes, mais il existe de véritables déserts vétérinaires. Dans le lycée que j'ai visité récemment, assez peu d'élèves veulent être vétérinaires de campagne.

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis.** – Le tutorat fonctionne bien, il faut le conforter.

**M. Didier Guillaume, ministre.** – Nous n'avons pas la volonté de le supprimer. J'entends ce que vous dites, on va voir si on peut le conforter. Une feuille de route a été élaborée et validée début 2017 avec les représentants de la profession.

**M. Daniel Gremillet.** – Et les zones de piémont ?

**M. Didier Guillaume, ministre.** – Je n'ai pas entendu parler de la suppression de ces zones.

**M. Daniel Gremillet.** – Cette question était en débat.

**M. Didier Guillaume, ministre.** – Les zones de piémont ne sont pas supprimées.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci de répondre à mes trois questions, monsieur le ministre.

**M. Didier Guillaume, ministre.** – L'Anses est complètement sous l'eau. Je ne sais pas s'il est possible d'augmenter ses effectifs. Les délais pour obtenir une AMM sont longs – vous avez parlé de trente-six mois.

Sur les biocarburants, c'est mon collègue Gérald Darmanin qui gère ce dossier. Posez-lui la question.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Ce serait bien que nous ayons votre soutien.

**M. Didier Guillaume, ministre.** – Lorsque je disposerai des amendements, je verrai comment je pourrai arbitrer. Je pense à l'économie, aux relations avec Total, mais aussi à tous les débats que nous avons eus au Sénat sur l'huile de palme, des amendements qui ont été adoptés, qui ont défrayé la chronique, mais n'ont pas été suivis d'effets...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci pour toutes vos réponses. Vos propos témoignent d'une sorte de volontarisme dont nous vous savons gré. Les membres de cette commission vous apporteront leur soutien, tout en ayant un niveau d'exigences.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis.** – Permettez-moi de citer Clemenceau : il faut savoir ce que l'on veut. Quand on le sait, il faut avoir le courage de le dire – M. le ministre, vous l'avez dit – ; quand on le dit, il faut avoir le courage de le faire – on vous attend !

## Questions diverses

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous procédons donc au vote de la commission sur les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales. Je laisse la parole aux rapporteurs pour qu'ils nous rappellent leur position.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis.** – La position pour nous est claire. Nous avons mis une option ce matin : une adoption éventuelle du budget si nous obtenions des réponses sur le maintien du TO-DE à 1,25 et sur sa pérennité. En l'absence d'engagement ferme du Ministre, et en cohérence avec la position exprimée ce matin, je vous propose d'adopter un avis défavorable à l'adoption des crédits du budget.

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis.** – Je n'ai rien à ajouter. N'ayant pas reçu de réponse claire, l'avis défavorable à l'adoption de ces crédits semble le plus approprié.

**M. Henri Cabanel, rapporteur pour avis.** – Je tiens à rappeler qu'en dehors du TO-DE et de la baisse de la réserve, c'était à peu près le même budget que l'année dernière. Or l'année dernière, la commission avait émis un avis défavorable, tandis que, pour ma part, je m'étais abstenu. Aujourd'hui, c'est le même budget mais sans le TO-DE. Je ne peux donc que recommander d'adopter un avis défavorable.

**M. Laurent Duplomb.** – Nous proposons également un avis de sagesse sur le CASDAR.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales et un avis de sagesse sur les crédits du compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural.*

*La réunion est close à 18 h 45.*

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

**Mercredi 21 novembre 2018**

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

### **Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Défense » - Programme 146 « Equipement des forces » - Examen du rapport pour avis**

**M. Cédric Perrin, co-rapporteur du programme 146 « Equipement des forces ».** – Le programme 146 est structurant pour nos armées, car il concerne l'équipement des forces et il représente 30 % des crédits du ministère pour 2019. En outre, avec 10,9 milliards d'euros, il s'agit aussi du premier budget d'investissement de l'Etat. Le fait majeur de ce premier budget de la nouvelle LPM, c'est naturellement la progression des crédits : + 644 millions d'euros par rapport à 2018, soit une augmentation de 6,3 %. Il s'agit bien de l'inflexion prévue par la LPM, et à ce titre on ne peut que s'en réjouir. Toutefois, cette hausse n'est pas uniformément répartie. Elle bénéficie surtout à l'action 6 « Dissuasion » (+ 331 millions d'euros) et à l'action 7 « Commandement et maîtrise de l'information » (+ 304 millions d'euros).

Mais au-delà des seuls crédits de paiements, on observe des évolutions parfois différentes pour les autorisations d'engagements, lorsque de grands programmes sont à leurs débuts. C'est le cas ainsi de l'action 8 « Projection-mobilité-soutien », dont les crédits de paiements sont en recul de 4 %, alors que les autorisations d'engagements bondissent de + 84 %, ce qui s'explique par la commande de trois pétroliers-ravitailleurs dans le cadre du programme FLOTLOG.

Cela étant, cette amélioration espérée et attendue par nos armées est fragilisée par plusieurs éléments. Le premier et le plus important d'entre eux a trait aux conditions de la fin de gestion de l'exercice 2018. Notre commission a dénoncé publiquement le fait que le Gouvernement a décidé de faire supporter la totalité du surcoût OPEX de 2018 au seul ministère des armées. Cela correspond à 404 millions d'euros qu'il faut trouver dans le budget des armées. La clef de répartition est déjà connue, et sans surprise, car c'est la pratique habituelle que notre commission dénonce régulièrement et qu'elle a encore dénoncée dans le rapport sur la LPM, c'est le programme 146 qui sera le plus lourdement impacté, avec 319 millions d'euros annulés. Il s'agit du recours à la facilité habituelle : les annulations sur les programmes d'équipements produisent des impacts de moyen-long terme, peu visibles pour nos concitoyens à court terme. Contrairement à ce que voudrait nous faire croire Bercy, cela aura des conséquences concrètes pour le budget des armées en 2019. Lesquelles ? Il ne nous est pas encore possible, à ce jour, de les déterminer toutes en détail, car en réalité le Gouvernement lui-même ne semble pas avoir complètement arbitrée la question. Mais il n'y a pas de miracles : ces millions annulés aujourd'hui, il faudra les payer plus tard, c'est-à-dire au cours d'une LPM qui, avant même son premier jour, est déjà dans le rouge.

Bien sûr, on pourrait dire –et le Gouvernement ne s'en prive pas- que par rapport à d'autres ministères, le ministère des armées a été plutôt bien loti, et que par conséquent, il n'y a pas lieu de se plaindre. Cet argument ne tient pas, pour trois raisons : premièrement, ces

annulations ne sont pas symboliques : pour le programme 146, elles représentent 3 % des crédits ; deuxièmement, si le ministère des armées voit ses crédits augmenter, en application d'une LPM que nous presque tous votée, c'est tout simplement pour répondre à deux défis : le défi de la montée des menaces, qui a été décrit lors de la Revue stratégique, et qui a été confirmé par la LPM ; et le défi du comblement des lacunes capacitaires qui s'étaient creusées au cours de trois décennies de sous-investissement ; troisièmement, le plus grave est sans doute la logique qui sous-tend ce raisonnement : les armées ont plus de crédits, donc on peut leur en prendre plus. Si on suit ce raisonnement lorsque le budget des armées augmente d'1,7 milliard d'euros, que se passera-t-il lorsqu'il s'agira d'ajouter 3 milliards chaque année, dans la seconde partie de la LPM ? Nous nous étions tous inquiétés de la trajectoire de cette LPM. Mais les plus sceptiques d'entre nous ne s'attendaient sans doute pas à ce que nous soyons si vite dans les difficultés, alors que nous sommes dans la partie « facile » ou modeste de cette LPM qui doit nous mettre sur la trajectoire de l'Ambition 2030.

Deuxième conséquence probable de ces annulations : l'aggravation des restes à payer, ces charges qui se répercutent sur l'année suivante. Pourtant, là encore, la LPM prévoyait leur diminution progressive.

En conclusion, nous voyons malheureusement cette LPM de redressement se heurter d'emblée à des logiques budgétaires qui posent, en fin de compte, la question des priorités politiques. Il faut bien reconnaître que, dans ces conditions, on se demande comment nous allons, dans les années qui viennent, moderniser notre dissuasion, combler les trous capacitaires, moderniser les matériels conventionnels, tout en investissant les nouveaux champs de conflictualité et en renforçant le renseignement. Il y a par rapport à tous ces défis simultanés l'obligation de tenir un discours de vérité, et c'est ce à quoi nous devons continuer à nous employer au cours de cette LPM. Pour ces raisons, je vous propose de nous abstenir sur les crédits du programme 146.

**Mme Hélène Conway-Mouret, co-rapporteuse du programme 146 « Equipement des forces ».-** On ne peut aborder l'examen des crédits du programme 146 sans considérer le contexte général dans lequel s'inscrit le PLF pour 2019. Ce contexte, c'est d'abord celui de la LPM, sur laquelle nous avons fondé beaucoup d'espoirs, puisqu'elle a été votée à la quasi-unanimité du Sénat. Plus important encore, le contexte, c'est celui des espoirs et des attentes des femmes et des hommes qui servent la France dans nos armées. Or ces espoirs sont déjà déçus, avec la fin de gestion 2018 et les 404 millions d'euros ponctionnés sur les crédits de 2018. Plus qu'un problème budgétaire, c'est avant tout un problème politique : tout d'abord, cette ponction est contraire à l'article 4 de la LPM de 2013, qui s'applique encore en 2018, qui prévoyait que le surcoût des OPEX était financé par la solidarité interministérielle. Nous sommes bien placés pour le savoir, puisque c'est le Sénat qui avait introduit cette disposition. Mais surtout, ce principe de solidarité interministérielle, le Gouvernement actuel l'a réaffirmé dans la nouvelle LPM que nous avons votée il y a seulement quatre mois, et qu'il écarte aujourd'hui d'un revers de la main.

L'enjeu va bien au-delà des 404 millions d'euros de 2018 (dont 319 millions pour le seul programme 146) : c'est la crédibilité des engagements de la LPM qui est en jeu, parce que le Gouvernement fait à l'automne le contraire de ce qu'il a dit au printemps. Or le Gouvernement a fait le choix d'une LPM longue (7 exercices), et déséquilibrée, puisque l'essentiel de l'effort sera en deuxième partie de LPM. Dans ces conditions, et nous l'avons dit et répété lors de la LPM, ce qui était essentiel c'était la fidélité du Gouvernement aux engagements qu'il prenait. C'est parce qu'elle va à l'encontre de ces engagements que cette



annulation de 404 millions est inquiétante, et c'est pour cela qu'elle donne nécessairement une coloration négative à l'appréciation que nous pouvons porter sur les crédits pour 2019.

Lors des débats sur la LPM, l'attention s'est souvent portée, à juste titre, sur la dimension capacitaire du redressement annoncé de nos armées. Il est certain que, à l'examen de ce premier budget de la nouvelle LPM, on se demandait naturellement si la trajectoire de remontée en puissance capacitaire allait être suivie. Clairement, l'annulation de 319 millions d'euros en 2018 pour le programme 146 représente un mauvais départ. Nous sommes toujours en attente de savoir exactement où s'imputeront ces annulations. Mais nous ne parlons pas de choses théoriques : 319 millions d'euros d'annulation, c'est l'équivalent de 2 ans et demi de livraisons de blindés Griffon !

Certes, il y aura en 2019 un certain nombre de livraison et de commandes. Je rappelle du reste que ce redressement avait été entamé sous le précédent quinquennat, car beaucoup des matériels que nous verrons livrés en 2019 n'ont pas été commandé en 2018, mais bien avant. Pour les livraisons, je n'évoquerai que les plus importantes, avec un A400 M Atlas, un MRTT Phénix et deux C-130 J ; deux systèmes de 3 drones MALE Reaper ; 10 hélicoptères NH90 et les 500 premiers VLTP destinés à remplacer les vieilles jeeps P4 ; une FREMM (frégate multi-missions) ; et 89 blindés multirôles lourds Griffon.

Je dois m'arrêter sur ce programme Griffon : lors des auditions en commission, nous avons à plusieurs reprises demandé si le calendrier serait tenu sur le Griffon. Nous avons reçu des réponses rassurantes. Il nous revient pourtant, comme rapporteurs pour avis, de rester vigilants sur ce programme. Rappelons que Scorpion, dans son ensemble, est un projet très ambitieux par ses objectifs, notamment en termes d'infovalorisation du combat. Or nous avons appris, et le DGA l'a confirmé lors de son audition, que Thalès a rencontré des difficultés significatives sur les Griffon. De fait, les 3 exemplaires annoncés comme livrés dès cette année ne seraient en réalité par encore réceptionnés par l'armée de terre, en raison de ces difficultés. Thalès, que nous avons interrogé à ce sujet, nous indique que les difficultés sont très clairement identifiées et en cours de traitement, ce qui devrait permettre, selon l'entreprise, de tenir le calendrier de livraison prévu. Cela ne sera pas facile, avec 89 Griffon à livrer sur l'année.

Quant aux commandes, les plus importantes sont : 4 systèmes de drone MALE européen ; 3 pétroliers ravitailleurs ; 12 000 fusils HK 416 ; et le dernier SNA Barracuda.

Les actions budgétaires du programme reprennent la nomenclature de la défense en systèmes de forces. Sans surprise, deux actions se détachent nettement des autres : la dissuasion (action 6) et l'action « engagement et combat » (action 9). Avec 3,58 milliards d'euros de crédits de paiement, la dissuasion est la première action du programme 146, et elle représente à elle-seule un tiers du total. A noter que, si on y ajoute les crédits du programme 144 qui concernent la dissuasion, nous sommes proches des 4 milliards d'euros, ce qui représente environ 11,5 % de l'effort de défense français. Ces dépenses portent notamment sur la poursuite du déploiement et du développement du missile M51 et sur la préparation de l'ASN4G (missile air-sol nucléaire de 4ème génération) qui succèdera à l'ASMP-A. Nous avons du reste effectués un déplacement chez MBDA à Bourges au cours duquel nous avons évoqué ce sujet important.

Deuxième action, en importance, du programme, l'action « engagement et combat » fait presque jeu égal avec la dissuasion, avec 3,46 milliards d'euros de crédits de paiement, soit là encore un tiers du programme 146.

Certes, on constate bien qu'il y a un volume important de livraisons prévu pour 2019, avec souvent des matériels de dernière génération. C'est globalement conforme à la trajectoire définie par la LPM. Mais cet afflux ne doit pas nous faire oublier la fragilité originelle de la LPM : le fait que le plus dur restera à faire après la revoyure de 2021. Comme nous l'avons déjà évoqué lors de l'examen du PLFR lundi, cette nouvelle LPM, avant même d'être entrée en vigueur, n'est déjà pas respectée. Il y a lieu de le dénoncer et d'exprimer notre déception.

J'ajoute enfin que le risque que la mise en place du SNU pèse sur les moyens et les crédits de la défense n'est pas encore complètement écarté (et ce, malgré l'article 3 de la LPM, qui dispose explicitement : « Ces ressources ne comprennent pas l'éventuel financement d'un service national universel : celui-ci aura un financement *ad hoc* qui ne viendra en rien impacter la loi de programmation militaire ».)

Pour toutes ces raisons, je vous propose donc d'émettre un avis défavorable aux crédits du programme 146. Il nous faut en effet adresser au Gouvernement le signal que nous sommes désormais dans le concret. Le temps des annonces est passé, et nous ne pouvons nous satisfaire de la mise en place d'une LPM déjà bafouée. Nous souhaitons une véritable sincérisation du budget des armées. Pour l'heure, le compte n'y est pas.

### **Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Défense » - Programme 212 « Soutien de la politique de défense » - Examen du rapport pour avis**

**M. Joël Guerriau, co-rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, pour 2019, les crédits de personnel inscrits au programme 212 s'établissent à 20,55 milliards d'euros, en augmentation de 1,3 % (+265 millions d'euros), soit une progression nettement plus modérée qu'en 2018 (+608 millions d'euros).

Outre une hausse mécanique des crédits destinés aux pensions, cette augmentation de la masse salariale recouvre, pour 130,3 millions d'euros, une augmentation des dépenses de rémunérations liée à la fois au schéma d'emploi et à l'application de mesures catégorielles.

S'agissant du schéma d'emploi, les 450 créations nettes prévues en 2019, conformément à la trajectoire arrêtée par la LPM, résulteront d'environ 4 250 créations de postes et de 3 800 suppressions, dans le cadre de la poursuite de la transformation de nos armées. Les nouveaux postes permettront de répondre notamment aux besoins en matière de renseignement et de cyberdéfense (+240 équivalents temps plein ou ETP), d'accompagner la montée en puissance de la direction de la maintenance aéronautique (DMAé) créée en 2018 et l'arrivée de nouveaux équipements au sein des forces armées (FREMM, MRTT, capacités de surveillance aérienne...), sans oublier le soutien aux exportations. Les suppressions de postes, quant à elles, seront permises notamment par la poursuite de la rationalisation du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (MCO terrestre), la rationalisation de la carte des bases de défense (dans le cadre de la réforme des soutiens) et le retrait d'anciens équipements, notamment deux frégates et un sous-marin nucléaire d'attaque.

En termes de catégorie d'emploi, l'effort se portera sur les officiers et les civils de catégorie A, compte tenu des besoins importants en termes d'encadrement et d'expertise.

Bien sûr, comme nous l'avons souligné à maintes reprises lors de l'examen du projet de LPM, ces efforts restent insuffisants au regard des besoins : 6 000 ETP

supplémentaires obtenus sur la programmation, dont les  $\frac{3}{4}$  après 2022, alors que 17 000 ETP étaient demandés. Et cela indépendamment de l'éventuelle contribution des armées au futur SNU, que notre commission a bien veillé à séparer de la trajectoire de la LPM.

Pour dégager des marges de manœuvre, il sera donc nécessaire de redéployer. C'est tout l'objet du « plan d'audit en organisation » (PAO) qui est actuellement réalisé par la direction des ressources humaines du ministère, et des 16 chantiers de transformations conduits sur son périmètre.

Pour autant, les effectifs apportés en 2019, et il faut s'en réjouir, desserreront quand même un peu la contrainte qui pèse sur l'activité opérationnelle. C'est ainsi que la Marine sera en mesure, en 2019, de développer le double équipage sur les FREMM (frégates multi-fonctions) et les patrouilleurs, qui sont les navires les plus sollicités.

Outre l'augmentation des effectifs, il faut signaler, l'impact des mesures catégorielles, pour un montant total de 131 millions d'euros. Il s'agit principalement de mettre en œuvre la deuxième annuité du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), dont la transposition aux militaires avait été suspendue à l'automne de l'année dernière par mesure d'économie. Par ailleurs, de nouvelles mesures sont prévues pour répondre au défi de la fidélisation. Il s'agit, en effet, de répondre à la concurrence très forte du secteur privé dans de nombreux métiers (mécaniciens aéronautiques, atomiciens, spécialistes des systèmes d'information...) et de prévenir les départs prématurés qui empêchent l'institution d'amortir ses coûts de formation et mettent en danger son fonctionnement. C'est ainsi que sera créée prochainement une nouvelle « prime de lien au service » dotée de 12 millions d'euros, en remplacement de cinq primes existantes. Des mesures indemnitaires sont aussi prévues en faveur des praticiens des armées, corps qui connaît un réel problème d'attractivité.

Les dépenses non directement liées à la rémunération – dites dépenses hors socle – enregistrent une baisse de 33,5 millions d'euros, qui traduit plusieurs évolutions, notamment une diminution des dépenses de chômage des militaires (-11,8 millions d'euros) et d'aides au départ (-7,2 millions d'euros), compte tenu de la réduction des besoins. Néanmoins, le dispositif des aides au départ, qui court jusqu'à la fin de l'année 2019, devrait être maintenu, dans la mesure où il est nécessaire pour piloter le modèle « à flux » sur lequel sont bâties nos armées. Nous serons donc particulièrement attentifs à ce que la publication de l'ordonnance intervienne en temps utile.

L'enveloppe destinée aux réserves est stable à 177,7 millions d'euros (+0,2%). En revanche, la dotation de titre 2 destinée aux opérations intérieures-missions intérieures est réévaluée (+64 millions d'euros, cela concerne surtout les MISSINT cette année), conformément la LPM, dans un souci de rapprochement avec le montant constaté de la dépense.

Après ce rapide tableau des crédits de titre 2 pour 2019, je voudrais insister sur trois enjeux majeurs pour l'année à venir dans le champ des RH :

- le premier est celui de l'attractivité des armées, c'est-à-dire leur capacité à recruter à la hauteur de leurs besoins, en quantité (25 300 recrutements à réaliser en 2019, je le rappelle, dont plus de 3 000 civils) mais aussi en qualité, avec la problématique des compétences rares ou critiques, et à conserver leurs ressources, en d'autres termes à les fidéliser. C'est un défi majeur, sur lequel ont insisté tous les responsables d'armées et de

services que nous avons entendus. Et c'est aussi une question non neutre au plan budgétaire, comme nous venons de le voir avec cette fin de gestion 2018, les départs prématurés et la difficulté à recruter contribuant à la sous-consommation du titre 2. Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, la réponse à ce défi ne peut être que multi-factorielle. La LPM apporte des outils, à travers l'expérimentation de recrutements sans concours et l'assouplissement du recours à des personnels contractuels pour pourvoir certains postes présentant des vacances d'emploi dans des spécialités bien identifiées (génie civil, systèmes d'information...). Le présent PLF prévoit, quant à lui, le financement de la nouvelle prime dite « de lien au service » qui devrait être attribuée par chaque armée selon ses besoins. Contribuent aussi à l'attractivité et la fidélisation une gestion plus dynamique et cohérente des carrières, de même que les mesures susceptibles de diversifier l'activité dans les métiers réputés monotones, ou à réduire l'usure générée par la suractivité, par exemple en étoffant les équipes. Il faut, bien sûr, citer aussi le « plan familles », qui vise à apporter des améliorations à la vie quotidienne en termes de gardes d'enfants, d'accompagnement du conjoint vers l'emploi, de prévisibilité de l'activité et des permissions, de mobilité... et plus largement, l'attention portée à la condition du personnel.

- Le deuxième défi concerne la rémunération des militaires, avec plusieurs rendez-vous à risque. En premier lieu, le prélèvement à la source, qui ne devra pas conduire à soumettre à l'impôt certaines primes et indemnités non fiscalisables, comme celles que les militaires perçoivent lorsqu'ils partent en OPEX. En second lieu, la bascule de Louvois à Source Solde, qui devrait intervenir au printemps 2019 pour la Marine nationale, sous réserve que les pré-soldes conduites en double dans un premier temps donnent satisfaction, avant d'être étendue aux autres armées. Le désastre Louvois ne doit pas se reproduire ! Enfin, la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM), réforme de grande ampleur (puisque quelque 300 000 agents sous statut sont concernés) sera engagée dès 2019. Les objectifs de ce vaste chantier, l'une des priorités du ministère au cours de la prochaine programmation, sont multiples. Il s'agit de simplifier un système indemnitaire comprenant 174 primes pour en améliorer la lisibilité et réduire les coûts de gestion, mais aussi assurer l'attractivité des emplois et des carrières, favoriser une gestion différenciée du personnel et la maîtrise de la masse salariale. Selon la méthodologie adoptée, la nouvelle rémunération devrait prendre en compte huit paramètres différents tels que les sujétions statutaires, l'exercice de responsabilités, l'engagement opérationnel, les activités spécifiques à haut niveau d'exigence, la mobilité... 480 millions d'euros sont prévus dans la LPM 2019-2025 pour mener à bien cette réforme techniquement délicate et sensible et compenser les pertes de revenus. Pour autant, la perspective de sa mise en œuvre, à compter de 2021, est un motif d'inquiétude pour les militaires.

- Enfin, le troisième défi, qui vient s'ajouter aux précédents, est celui de la réforme des retraites, qui vise à remplacer l'actuel système actuel par répartition par un système dits « à points ». Cette réforme permettra-t-elle de conserver la singularité militaire, qui se traduit par des bonifications spécifiques et par des limites d'âges et un dispositif de décote adaptés à des carrières courtes ? Le 13 juillet 2018, le Président de la République a donné des assurances en ce sens, mais l'économie du projet n'est pas encore connue et devra être examinée attentivement le moment venu, dans le courant de l'année 2019.

Je cède maintenant la parole à mon collègue Gilbert Roger.

**M. Gilbert Roger, co-rapporteur.** – Mes chers collègues, le programme 212 hors titre 2 est le programme « support » du ministère, correspondant aux missions portées par

le Secrétariat général de l'administration, notamment en matière de politique immobilière, de systèmes d'information, de ressources humaines et de restructurations.

Ce programme 212 hors titre 2 a connu l'an dernier une forte hausse, de près de 20%.

Cette année, les crédits s'élèvent à 2,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), en baisse de 1 %, et à 2,6 milliards d'euros en crédits de paiement, en hausse de 3%.

Après une forte hausse, les crédits sont donc stabilisés.

Ceci reflète l'évolution des crédits de la politique immobilière, qui représentent les deux tiers du programme soit 2,1 milliards d'euros en AE et 1,8 milliards d'euros en CP, en légère hausse, mais seulement pour les crédits de paiement, après une augmentation exceptionnelle de plus de 400 millions d'euros l'an dernier.

Ce budget doit permettre la poursuite des opérations d'infrastructure d'importance stratégique, qui sont prioritaires. Certains d'entre nous ont vu par exemple le nouveau hangar du MRTT à Istres, qui est impressionnant. Ces opérations d'infrastructures entraîneront des pics de paiement entre 2020 et 2022, ce qui conduit au ralentissement d'autres opérations. C'est le cas par exemple du programme d'adaptation de certains espaces d'entraînement de l'armée de terre. Il ne faudrait pas que les équipements majeurs soient mieux logés que les soldats... c'est le risque qu'a pointé devant nous le chef d'état-major de l'armée de terre.

L'effort réalisé en faveur des conditions de vie du personnel se poursuit avec une hausse de 3% en AE et de 7% en CP.

Par ailleurs, l'offre de logements doit augmenter de 660 unités en métropole d'ici à 2023, conformément au plan Familles. Les crédits affectés au logement familial en 2019 sont toutefois stables.

Un effort particulier est prévu en faveur des opérations de réhabilitation supérieures à 500 000 euros, c'est-à-dire la maintenance lourde, dont la dotation augmente significativement. Il s'agit d'accélérer la mise à niveau des ensembles d'hébergement et de restauration les plus détériorés. Je rappelle que la loi de programmation militaire ne permet qu'une stabilisation de l'état du patrimoine. Elle prévoit un effort d'investissement de 13,6 milliards d'euros entre 2019 et 2025. Mais des arbitrages ont conduit à reporter 1,5 milliard d'euros d'investissements après 2025.

Nous avons indiqué, lors de la discussion de la LPM, que la soutenabilité de l'effort à réaliser était incertaine, en l'absence de renforcement des services de soutien. La stratégie d'efficience accrue a ses limites. Le Secrétaire général de l'administration nous a confirmé des difficultés à dépenser les crédits alloués l'an dernier, à hauteur de 60 millions d'euros environ.

La décentralisation des petits travaux est une réponse encourageante à la saturation des services de soutien. La convention dite « SPIRALE » entre l'armée de Terre et le service des infrastructures de la défense (SID) doit permettre de redonner des leviers d'action aux chefs de corps.

L'externalisation est une autre réponse, mais avec également des limites, en termes de délais et de prise en compte des besoins et de leurs évolutions.

Nous avons auditionné le service des infrastructures de la défense (SID). Ce service comptait 11 500 employés en 2005... Il en compte aujourd'hui 6 700 et cet effectif ne progressera pas sur la durée de la LPM.

Le SID a été bâti depuis 2005 dans la perspective d'un milliard d'euros de dépenses immobilières annuelles. Or la LPM fixe un objectif de plus de 2 milliards d'euros par an. Ce service est donc sous forte tension, d'autant que la moitié de son personnel civil partira à la retraite dans les cinq prochaines années, ce qui signifie que 400 recrutements par an sont nécessaires.

Précisons que les évolutions des soutiens ne remettent pas en cause leur mutualisation dans le cadre des bases de défense (BDD) qui passeront au 1<sup>er</sup> janvier de 51 à 45. Cette mutualisation était souhaitable, mais peut-être aurait-on pu réfléchir à un réemploi intelligent d'une partie des effectifs plutôt que de les rendre de façon précipitée.

J'en viens aux cessions immobilières.

Vous connaissez les procédures de cession en cours à Paris. La cession d'une fraction de l'Ilot Saint-Germain à la régie immobilière de la ville de Paris a été réalisée le 31 mai 2018 pour un montant de 29 millions d'euros après application de la décote dite « Duflot » à hauteur de 66 % de la valeur du bien. Le ministère des armées devrait récupérer à ce titre 50 logements sociaux. Nous avons dit en LPM que c'était insuffisant. Et nous avons permis, pour l'avenir, la réservation par le ministère des trois quarts des logements sociaux réalisés dans ce type d'opération (article 47 de la LPM). Cela doit permettre de faire beaucoup mieux que ce qui a été fait dans le cadre de la cession de l'Ilot Saint-Germain.

L'avenir du site du Val-de-Grâce est toujours à l'étude. La cession, estimée à 150 millions d'euros, est envisagée en 2021 et constitue l'essentiel des prévisions d'encaissement du compte d'affectation spéciale à cette échéance.

Je terminerai en évoquant rapidement Source-Solde.

Plus de 99,9% des soldes payées par Louvois le sont désormais sans incident... Mais il va falloir passer à Source-Solde. La bascule était prévue cette année. Elle a été reportée à 2019 pour la marine, puis ce sera le tour de l'armée de terre en 2020. Les crédits augmentent, notamment en raison de l'allongement des tests.

L'expérience passée, la complexité du système de rémunération des militaires et l'introduction concomitante du prélèvement à la source devraient inciter à la plus grande prudence.

Malgré un effort significatif l'an dernier, la politique immobilière est le maillon faible de la LPM. Les orientations sont bonnes mais d'une ampleur insuffisante.

C'est pourquoi je m'abstiendrai sur ce budget, dans une optique qui se veut constructive.

**Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Défense » - Programme 178 « Préparation et emploi des forces » - Examen du rapport pour avis**

**M. Christian Cambon, président, en remplacement de M. Jean-Marie Bockel, co-rapporteur du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».**- Je vais donner lecture de l'intervention de notre collègue Jean Marie Bockel, co-rapporteur du programme 178, qui ne peut pas être avec nous ce matin, puisqu'en sa qualité de président de la délégation aux collectivités territoriales, il accompagne le Président Gérard Larcher au Congrès des maires.

« Nous pouvons être globalement satisfaits de l'évolution des crédits du programme 178 en cette première annuité de la nouvelle LPM tout en restant vigilant sur un certain nombre de points.

Les crédits de paiement augmentent de 8,9% par rapport à 2018 pour s'établir à 8,78 milliards d'euros. Cette progression a deux causes essentielles :

- l'augmentation des ressources dédiées au financement des opérations extérieures, soit 195 M€ (après une augmentation de 125 M€ en 2018) pour atteindre 600 millions d'euros ;

- et l'effort en faveur des crédits d'entretien programmé du matériel, avec 375 M€ supplémentaires, soit une augmentation de 8% permettant d'atteindre 4,2 Md€ en 2019. La progression des autorisations d'engagement dédiées à l'EMP, dont je vous reparlerai, est encore plus spectaculaire, s'établissant à 69,9% pour atteindre ainsi 14,9 milliards d'euros (contre 8,8 en 2018).

La hausse provient donc partiellement du resoclage budgétaire des surcoûts des OPEX pour 600 millions d'euros, sur les 850 millions d'euros consacrés aux OPEX en 2019. Cette « sincérisation » du budget, que nous avons d'ailleurs appelée de nos vœux, va dans le bon sens, mais appelle trois remarques :

- le niveau de crédits prévu ne sera pas suffisant, ce qui entraînera l'année prochaine encore des mises en réserve et un douloureux débat sur la fin d'exécution budgétaire ;

- par ailleurs, si notre commission a soutenu le principe de ce resoclage, c'était à due concurrence d'une augmentation du budget de la mission. Or le budget augmente mais le poids relatif des OPEX passera entre 2018 et 2019 de 5 à 7% des crédits du programme 178. Les crédits dédiés aux OPEX augmenteront de 48% contre 9% pour l'ensemble du programme. Il nous faudra donc être très attentif à l'augmentation des crédits OPEX qui doivent atteindre 1,1 milliard d'euros dès 2020.

- enfin, dernière remarque, face à cette incertitude, il me semble que nous pouvons nous féliciter que notre commission ait modifié l'article 4 de la LPM pour prévoir que les surcoûts nets, hors crédits de masse salariale, non couverts, feront l'objet d'un financement interministériel, la participation de la mission « Défense » à ce financement interministériel ne pouvant excéder la proportion qu'elle représente dans le budget général de l'État.

L'autre évolution remarquable de 2019 concerne l'accroissement des moyens du programme 178 dédié à l'entretien programmé du matériel (EPM). Cette progression était

vivement appelée de nos vœux mais nous devons rester particulièrement attentif à la progression des coûts unitaires du maintien en condition opérationnelle qui augmentent dans tous les domaines : terrestre, naval et aéronautique. Aucune amélioration n'est à attendre, qu'il s'agisse d'entretenir des flottes ou parcs vieillissants ou neufs. Le risque d'une envolée exponentielle de ces lignes budgétaires doit nous alerter et inciter le ministère à prendre cette dimension en compte dans la réforme de la maintenance en cours.

Cette réforme, et ce sera ma deuxième remarque, marque un vrai changement d'orientation de l'organisation du MCO. Je vous parlais déjà l'année dernière du délestage d'activités du MCO terrestre vers le privé. Les hypothèques qui pesaient sur le financement de cette réforme ont été levées et les crédits nécessaires à l'externalisation des marchés d'entretien sont à un niveau suffisant, comme en témoigne l'augmentation des autorisations de programme. Celle-ci permettra également la mise en œuvre de l'externalisation des marchés d'entretien des équipements aéronautiques sous la houlette de la nouvelle Direction de la maintenance aéronautique (DMAé). Ces autorisations de programme pluriannuelles sont l'instrument fondant les contrats de performance passés avec les industriels sur la base de contrats verticalisés. Ceci signifie que pour un équipement, tous les multiples contrats d'entretien sont regroupés en un seul, confié à un seul industriel en charge de l'entretien, de la gestion des stocks de rechange et de la disponibilité de l'équipement concerné. C'est un changement de paradigme. Il nous faudra veiller au fur et à mesure de sa mise en place à la performance et à l'encadrement de l'évolution des coûts. C'est un enjeu auquel nous devons être attentifs, car c'est le capital opérationnel de notre armée qui est en jeu !

Enfin, dernière observation sur l'augmentation des crédits de l'EPM, l'effort consenti ne se traduit pas par une augmentation de la disponibilité technique opérationnelle et son amélioration tardera probablement à venir. La disponibilité technique de l'A400M était de 28% du parc au 1<sup>er</sup> septembre 2018, celle du Mirage 2000D de 33%, celle du Rafale Air de 55%, celle du Tigre de 29%, vous retrouverez tous ces chiffres dans notre rapport. C'est dans cette optique que nous avons modifié l'article 6 de la LPM relatif à l'actualisation de la programmation. Nous avons souhaité que les actualisations permettent de vérifier l'amélioration de la disponibilité technique des équipements et que des objectifs annuels soient fixés dans ces domaines. Le PLF ne prévoit de cible que pour 2020, ce qui ne nous permet pas de juger des perspectives d'évolution de la DTO. La réforme de la maintenance vise à donner de la visibilité aux industriels, il serait bon qu'elle en donne également au Parlement.

Mes chers collègues, je voudrais insister brièvement sur deux autres sujets. Tout d'abord le Soutien aux exportations (SOUTEX). On nous a dit pendant des années qu'il ne posait pas de difficulté aux armées alors que nous alertions sur ses répercussions néfastes sur les coûts de possession des matériels et sur l'éviction de la formation militaire au profit des acheteurs, la LPM prévoit un net accroissement des ressources humaines en charge du SOUTEX, soit 400 personnes, dont 15 pour l'état-major des armées et 30 pour la DGA dès 2019. Cette montée en puissance suffirait-elle si de nouveaux marchés devaient être passés ? Nous devons y veiller.

Enfin, nous avons entendu le CEMA en commission et nous avons auditionné avec notre collègue Christine Prunaud, le major général des armées sur le sujet de la responsabilisation des commandements, ou pour le dire de façon plus concrète la réforme des soutenus au service des soutenus. Encore en cours de définition cette réforme va dans le bon sens, obéissant à la règle « un chef, une mission, des moyens » et participe du plan gouvernemental Action publique 2022.



Ceci se traduit par la volonté de redonner des leviers au commandement opérationnel et aux armées sans pour autant remettre en question les structures organisationnelles qui prévalent actuellement dans les soutiens et qui sont le fruit d'un mouvement continu de transformation des services engagé depuis des années dans un contexte de forte rationalisation des ressources. Le second axe vise à revisiter l'organisation des échelons de commandement, en particulier au niveau territorial. La réforme portera sur les responsabilités du commandant de base de Défense (COMBdD) et de l'officier général de zone de défense et de sécurité (OGZDS) ainsi que sur l'organisation territoriale du commandement et des soutiens (OTCS). Des guichets uniques des services de soutien seront mis en place, et la numérisation devrait permettre de simplifier le fonctionnement des nombreux services. On voit bien que l'enjeu consiste là à réformer pour redonner des leviers d'action aux bases de défense, sans soumettre de nouveau à son autorité hiérarchique les entités locales des services et directions de soutien interarmées. Si ce sujet a moins d'incidences budgétaires directes en 2019, il pourrait en avoir dans les prochaines années. Nous ferons sans doute au cours de l'année des déplacements pour suivre l'évolution de ces sujets. »

Compte-tenu de toutes ses observations, Jean-Marie Bockel souhaitait conclure en proposant de donner un avis favorable sur les crédits du programme 178.

**Mme Christine Prunaud, co-rapporteuse du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».**- La première annuité de la loi de programmation militaire est conforme aux annonces et se traduit bien par une nette augmentation des crédits du programme 178. Pourtant, et ce n'est pas une surprise, le projet de loi de finances pour 2019 suscite quelques points d'inquiétude que nous présentions lors de la préparation de la loi de programmation militaire.

Le programme 178 est au cœur de la mission défense puisqu'il porte les crédits de la préparation opérationnelle de nos armées, gage de notre réactivité, de notre efficacité et de la sécurité des personnels. Or l'activité opérationnelle reste inférieure aux objectifs fixés, de près de 10%. La situation est préoccupante pour les trois armées.

Depuis le déploiement de Sentinelle, la cible de 90 jours de préparation opérationnelle pour l'armée de terre n'a plus été atteinte, réduite à 72 en 2016, elle n'est remontée à 81 jours en 2017 et devrait y rester en 2018 et 2019. De même, les nouvelles normes d'entraînement destinées à évaluer la capacité des équipages sur cinq matériels majeurs en service dans les forces : Leclerc, AMX 10RCR, VBCI, VAB et CAESAR, prévues dans le cadre de la LPM, ne sont réalisées qu'à 54% en moyenne en 2018. La remontée prévue est très lente : 57% en 2019 et 59% en 2020. Pour les pilotes d'hélicoptères, l'amélioration n'est pas attendue avant 2021, à des niveaux d'ailleurs assez peu élevés.

Pour l'armée de l'air, le défaut d'entraînement se traduit en particulier par une perte progressive de certaines compétences et des difficultés dans la formation des jeunes équipages qui accusent d'importants retards de progression. L'enjeu consiste désormais à rehausser la disponibilité des aéronefs et les effectifs nécessaires au maintien en condition opérationnelle. 2019 ne sera pas l'année de l'amélioration de la situation car la rénovation mi-vie des Mirage 2000 limitera en 2019 le nombre d'aéronefs en ligne et de facto les heures de vol réalisables. Pour la flotte Rafale, le soutien aux exportations contraint l'activité des pilotes. Globalement, le niveau d'activité des pilotes de chasse devrait stagner au moins jusqu'en 2021.

Enfin, pour la marine, le chef d'état-major nous a dit lui-même en audition que l'entraînement était l'un des enjeux forts de 2019. Les niveaux de préparation sont tributaires de la régénération des potentiels humain et technique, lesquels sont actuellement soumis à de très fortes tensions dans la mesure où les engagements opérationnels sont largement au-delà des contrats opérationnels fixés par la LPM, mais aussi en raison du vieillissement de certaines flottes et des besoins de régénération des équipements.

Nous avons fait adopter dans la cadre de la LPM des amendements pour que l'urgence de la remontée de la préparation opérationnelle soit affirmée et ne soit pas repoussée à un horizon de moyen terme. Il nous faut continuer d'attirer l'attention du gouvernement sur ce sujet, essentiel pour la sécurité de nos troupes !

Dans le cadre de la préparation de cet avis budgétaire, nous avons poursuivi l'examen attentif de l'exercice de leur mission par les grands services de soutien, éternels sacrifiés du ministère ayant subi de plein fouet la révision générale des politiques publiques, les efforts de déflations prévues par la précédente LPM puis la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre-FOT qui les a mis sous tension.

Nous avons obtenu un moratoire pour la baisse des effectifs du Commissariat des armées : c'est désormais fini. Alors que ses effectifs ont diminué de 30% en moins de 10 ans (soit 9 000 postes supprimés), dont 100 personnels ces 5 dernières années, le nombre des soutenus augmentant de 1 000 personnes sur la même période. De 2019 à 2023, le schéma d'emploi prévoit encore 150 suppressions de postes. Pourtant, le SCA n'est pas au bout de sa réforme : avec le plan « SCA 22 », de grands défis l'attendent encore pour mettre ses systèmes d'information à la hauteur des besoins, et parvenir à améliorer ses résultats dans la fonction habillement, comme dans le transport où les tensions sont réelles, essentiellement liées à l'âge élevé de la flotte, soit 7 ans en moyenne. Aucun financement n'est toutefois prévu pour le parc de véhicules en 2019.

La même attention doit être portée au service de santé des armées-SSA. Depuis 2014, il a perdu 1 600 hommes soit 8% de ses effectifs. Le service dispose de 700 médecins des forces, il lui en manque 100 ! Les personnels projetés effectuent 200% du contrat opérationnel. Alors que les déficits de personnels sont déjà criants dans certaines spécialités telles que les chirurgiens orthopédistes ou les dentistes, la surprojection de ces personnels finit par les pousser à quitter le service. C'est désormais 20% du contrat opérationnel du SSA en OPEX qui est assuré par des réservistes, contre 10% l'année dernière.

Face à cette situation très inquiétante dont on pouvait penser qu'elle risquait à moyen terme d'obérer la capacité de la France à entrer en premier sur les théâtres d'opération faute de pouvoir projeter le personnel médical indispensable, notre commission a été entendue. La prochaine loi de programmation militaire concrétise l'arrêt de la déflation des effectifs du SSA dès 2018, leur stabilisation jusqu'en 2023 et leur remontée modérée au-delà. Cette nouvelle trajectoire se traduira par la mise en œuvre du nouveau modèle hospitalier militaire, la poursuite de la remontée en puissance de la médecine des forces et la préparation de l'avenir avec la mise en formation de 15 élèves praticiens et 10 élèves infirmiers supplémentaires pour 2019.

Ce satisfecit ne doit toutefois pas nous inciter à moins de vigilance, la situation du SSA reste fragile. La féminisation du corps médical pose certains défis. Le fonctionnement quotidien des centres médicaux des armées est marqué par un accroissement des besoins en

expertise médicale d'aptitude et une intensification des activités de soutien des activités à risque, du fait de l'augmentation de la FOT et du plan Réserve 2019.

Enfin, l'attractivité du secteur civil, particulièrement forte pour certaines spécialités hospitalières (radiologie, anesthésie-réanimation et chirurgie), favorise de nombreux départs de l'institution. La stabilisation du SSA reste donc à surveiller. Je remercie le président de la commission d'avoir invité Mme Maryline Gygax Généro, directrice centrale du Service de Santé des Armées à venir s'exprimer devant la commission le 12 décembre prochain.

Mes chers collègues, en raison de la position de mon groupe sur l'adoption des crédits du programme 178 et de la mission défense, je donne, à titre personnel, un avis défavorable sur ce programme.

### **Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Défense » - Vote sur l'avis de la commission**

**M. Christian Cambon, président.** - Nous en venons aux explications de vote sur l'ensemble de la mission « Défense ».

**M. Richard Yung.** – Je souhaite expliquer mon vote positif sur l'ensemble de la mission, ce qui ne devrait pas vous surprendre dans la mesure où vous en avez, lors des différentes présentations des programmes de la mission, développé les nombreux points positifs. Cette mission est marquée par une croissance significative des crédits, qui augmentent de plus d'1,7 milliard d'euros élevant le budget de la défense à 35 milliards d'euros. De même, le plan « famille » et les importantes mesures dédiées aux ressources humaines ne peuvent que remporter l'assentiment. Je soulignerais encore l'importance accordée à l'innovation, et au soutien aux PME dans ce secteur. Je suis pour ma part frappé par le très fort engagement d'un pays comme Israël, très engagé dans le développement de l'innovation. Mon groupe recommande donc un vote favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense ».

**M. Cédric Perrin.** – Compte tenu des positions présentées par nos rapporteurs sur les différents programmes, et des coupes sombres dans l'exécution budgétaire pour 2018, mon groupe s'abstiendra. Je note d'ailleurs que Bercy joue un jeu dangereux ces dernières semaines. Promettre des augmentations de moyens pour finalement ne pas tenir complètement ces engagements en réduisant les crédits de l'exécution précédente constitue un message difficile à admettre, en particulier pour les militaires.

**M. Olivier Cigolotti.** – Pour le groupe union centriste, les éléments d'exécution budgétaire et leur impact sur le redressement capacitaire nous amènent à recommander l'abstention.

**M. Jean-Marc Todeschini.** – Le groupe socialiste s'abstiendra en commission, nous verrons ce qui sera décidé pour le vote en séance publique. La première année de la LPM est contredite par les faits. On nous a expliqué que nous aurions un budget sincère, que tout allait mieux depuis que « le nouveau monde » était là. En réalité, on constate que Bercy a décidé de couper les crédits sans aucune discussion car l'Assemblée nationale a adopté les crédits de la mission « Défense » sans connaître ces réductions des crédits pour 2018 de plus de 400 millions d'euros. En conséquence, nous nous abstenons.

**M. Joël Guerriau.** – Nous sommes dans le même état d'esprit. Nous avons effectué un superbe travail pendant la discussion de la LPM. Dans les présentations qui ont été faites, on voit bien que la volonté de la ministre des armées a permis de prendre des mesures positives pour 2019. Pour autant, nous avons souhaité que soient sécurisées ces décisions budgétaires et manifestement ce n'est pas le cas. Nous ne pouvons donc pas approuver ce qui ne répond pas aux engagements qui avaient été pris. Nous nous abstiendrons.

**M. Robert del Picchia.** – À titre personnel, après tout ce que j'ai entendu, je vais voter pour l'adoption de ces crédits, car je ne souhaite pas laisser le groupe communiste, s'il décidait de voter contre le budget, décider ainsi du rejet du budget des armées.

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** – Je vais me ranger à la sagesse, et comme l'a dit notre collègue, Olivier Cigolotti, après discussion, notre groupe a décidé de s'abstenir. Je tenais toutefois à souligner que les attentes, les déceptions et les inquiétudes sont très grandes sur le terrain. Cette année, à titre personnel, je m'abstiendrai, mais il faudra que les engagements pris soient respectés l'année prochaine, dans le cas contraire, notre vote ne serait pas le même.

**Mme Christine Prunaud.** – Comme vous le savez, mon groupe politique a des positions sur le nucléaire, dont je ne désespère pas qu'elles soient un jour mieux partagées par la ministre, qui nous amènent à ne pas être favorables à l'adoption des crédits de la défense. Notre groupe s'abstiendra donc.

**M. François Patriat.** – Je suis surpris par cette unanimité dans l'insatisfaction exprimée alors que nous présentons un budget sans précédent, caractérisé par une hausse inédite dans le passé. Vous semblez vouloir ignorer les impératifs budgétaires que vous rappelez pourtant en d'autres circonstances. Nous voterons pour ce budget dans l'allégresse.

**M. Christian Cambon, président.** – L'expression des différents groupes politiques montre le malaise suscité par la loi de finance rectificative. Le travail de la ministre n'est pas à mettre en cause, son investissement ne fait aucun doute.

En revanche, nous sommes plus que las des mauvaises manières de Bercy et de M. Gérard Darmanin, ministre de l'Action et des Comptes publics. Les vieilles habitudes de la technocratie de Bercy, qui contredisent le vote du Parlement, sont des pratiques intolérables. Les annulations de crédits sont inacceptables à de tels niveaux. Il est question de 400 millions d'euros ! Nous aurions pu comprendre que les commandes puissent s'étaler pour des raisons techniques, mais prendre 319 millions sur le programme 146 pour assurer le financement des OPEX n'est pas acceptable. M. Darmanin conteste le principe même que les OPEX soient financées par la solidarité interministérielle. Il s'agit pourtant d'une mesure prévue par la LPM et introduite par le Sénat aussi bien en 2013 qu'en 2018 ! Au demeurant, si l'on voulait suivre ce raisonnement, qu'il soit mené jusqu'au bout et qu'on inscrive en LFI l'intégralité des crédits permettant de financer le surcoût des OPEX, on ne demanderait alors plus aucune solidarité intergouvernementale.

Des efforts considérables sont affichés pour 2019, mais nous nous abstiendrons compte tenu de nos doutes sur la sincérité de l'exécution budgétaire. Cette promesse de « vérité budgétaire » a été faite aux militaires par le Président de la République dans de nombreuses adresses aux armées. Bercy le met donc en difficulté sur ce point. Il faudra que

nous soyons nombreux en séance publique pour présenter notre position au gouvernement lors de l'examen des crédits de la défense.

*La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense », avec 5 voix pour, du groupe LREM et de M. Robert del Picchia, et l'abstention des autres commissaires présents (38 abstentions).*

### **Questions diverses**

**M. Christian Cambon, président.** – Mes chers collègues, le groupe Les Républicains souhaite une interversion de ses missionnaires pour 2019 : c'est Jean-Pierre Vial qui ira en Jordanie, et Hugues Saury qui sera le rapporteur de la mission Colombie. Les missions 2019 sont désormais constituées, elles ont été notifiées à M. le Président et à MM. les Questeurs, chacun peut donc se mettre au travail !

*La réunion est close à 10 h 50.*



**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mercredi 21 novembre 2018**- Présidence de M. Alain Milon, président -*La réunion est ouverte à 8 h 30.***Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement – Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) » – Examen du rapport pour avis**

**M. Alain Milon, président.** – Notre ordre du jour de ce matin est particulièrement chargé puisqu'après le PLFSS, nous examinons ce matin cinq avis budgétaires sur des sujets très différents qui marquent l'étendue du champ couvert par notre commission.

Afin que chacun de nos rapporteurs puisse présenter son avis et répondre aux questions devant une salle aussi remplie qu'attentive, j'appelle chacune et chacun à la concision dans les interventions.

**Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis de l'action « Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives ».** – Chaque année, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, notre commission examine les crédits de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca). Placée auprès du Premier ministre, cette structure anime et coordonne les initiatives de l'État en matière de lutte contre les addictions, avec ou sans substances. 2018 doit être l'année du nouveau plan national de mobilisation contre les addictions. Je regrette que la présentation de ce plan par le Premier ministre ait été repoussée à maintes reprises depuis le mois de mars. Cependant, des tendances encourageantes ont émergé cette année. D'une part, l'enquête Escapad, réalisée tous les trois ans qui porte sur les usages de substances psychoactives chez les jeunes de 17 ans, indique des niveaux de consommation de tabac, d'alcool et de cannabis les plus bas enregistrés depuis l'an 2000. D'autre part, la baisse de la consommation de tabac entre 2016 et 2017 a été remarquable, puisqu'un million de consommateurs quotidiens a cessé de fumer. Il faut voir dans cette baisse considérable les résultats de la « guerre au tabac » que mènent les pouvoirs publics à travers le bannissement du tabac de l'espace public, des hausses de prix, le paquet neutre standardisé et des messages sanitaires récurrents sur les dangers du tabac. Cette diminution ne doit néanmoins pas nous faire oublier que le tabac demeure la première cause de mortalité évitable en France : plus de 73 000 décès lui sont imputables chaque année.

L'alcool, qui demeure la substance psychoactive la plus répandue dans la société française, est quant à lui à l'origine de 49 000 décès par an. Des raisons culturelles expliquent que la consommation française d'alcool soit la troisième la plus élevée des pays de l'OCDE. 3,4 millions de personnes sont des consommateurs à risque et l'on estime que 1,2 à 1,5 million de Français sont dépendants à l'alcool.

La France se maintient également dans la fourchette haute des pays consommateurs de cannabis en Europe. Un quart des Français déclare l'avoir expérimenté. Le taux de consommation des 18-25 ans est trois fois supérieur à la moyenne nationale et environ

60 000 jeunes présentent un risque élevé d'usage problématique. Un consensus scientifique existe désormais pour juger que l'usage de cannabis à l'adolescence, et plus particulièrement avant 15 ans, présente des risques importants : chute du quotient intellectuel, troubles de la mémoire, schizophrénie. Pour répondre à cet enjeu de santé publique, le projet de loi de programmation pour la justice 2018-2022 étend la procédure de l'amende forfaitaire au délit d'usage de stupéfiants pour les personnes majeures. Cette amende, d'un montant de 300 euros, constitue une réponse supplémentaire dans l'arsenal juridique réprimant le simple usage de stupéfiants, tout en préservant les autres peines et les possibilités d'orientation vers le soin. Les 10 à 12 millions de recettes escomptées seront allouées à l'ancien « fonds tabac », désormais élargi à la lutte contre les addictions liées aux substances psychoactives. Je reste pour ma part fortement attachée à la possibilité pour le juge d'appliquer une sanction à visée pédagogique : le « stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits de stupéfiants ». S'adressant aux usagers occasionnels, il permet une information relative à la législation et aux risques sanitaires liés à la consommation de drogues. Toutefois, le montant de ces stages demeure à la charge des personnes qui y sont condamnées, ce qui pose des difficultés lorsque les usagers disposent de ressources limitées. Enfin, il semble urgent d'initier une nouvelle campagne sanitaire nationale de prévention sur les dangers du cannabis, la dernière remontant à 2005.

Si la consommation d'héroïne est stable, l'usage de cocaïne quant à lui est en plein essor, ce qui est à mettre en relation avec l'augmentation considérable de sa production à travers le monde, et donc de sa disponibilité. 6 % de la population française l'aurait déjà expérimenté, soit une multiplication par six en 20 ans. Son usage se banalise en même temps qu'il s'élargit. Les consommations de crack sont à la hausse, principalement en Ile-de-France. La cocaïne basée est désormais consommée à la fois par son traditionnel public de rue mais également par une population mieux insérée socialement.

Pour réduire les risques liés à l'usage de ces drogues illicites, les salles de consommations à moindre risques entament leur troisième année d'expérimentation, puisque celle de Strasbourg comme celle de Paris ont ouvert à l'automne 2016. Un comité de pilotage national, présidé par la Mildeca, permet de suivre l'avancement des dispositifs et supervisera leur évaluation. Les exemples internationaux (Suisse, Pays-Bas, Espagne) prouvent que de telles salles permettent de diminuer le nombre de contamination des usagers par le VHC, dix fois plus transmissible que le VIH. J'ai pour ma part eu l'occasion d'aller visiter la salle accolée à l'hôpital parisien Lariboisière. Son bilan sanitaire est sans conteste positif. La salle a fait la preuve de son utilité, puisque sa file active est constituée de 1 100 usagers, avec environ 200 passages par jour. Deux produits y sont principalement consommés : le skenan, du sulfate de morphine à libération prolongée (42 % des passages) et le crack (43 % des passages). L'âge moyen des usagers est de 37 ans et 87 % sont des hommes. Outre la consommation à moindre risque, l'activité de la structure intègre des consultations médicales et infirmières, un suivi psychologique, des entretiens avec des travailleurs sociaux qui épaulent les usagers dans leurs démarches sanitaires et administratives. Une adaptation du nombre de salles de consommation à moindre risque semble nécessaire en Ile-de-France pour mieux répondre aux besoins des usagers et pour ne pas concentrer toutes les difficultés liées à la consommation de drogues autour d'une structure de taille conséquente.

Sur le front de la réduction des risques, les autorités françaises doivent en outre faire face à l'augmentation de la consommation de médicaments opioïdes et des risques de dépendance afférents. Même si la situation française est sans commune mesure avec la crise sanitaire des opioïdes nord-américaine, à l'origine de plusieurs dizaines de milliers de décès et d'une baisse de l'espérance de vie, le contexte international et le développement de la



prescription de médicaments opioïdes forts invitent à une vigilance extrême. Les hospitalisations pour intoxication aux opioïdes ont été multipliées par 2,3 entre 2000 et 2015. Selon le Pr Jean-Michel Delile, psychiatre-addictologue et président de la Fédération addiction, que j'auditionné, le nombre annuel de décès par overdose de médicaments opioïdes atteindrait 500 à 800 personnes. Ces données préoccupantes ont conduit à la mise en place d'une structure de veille : l'Observatoire français des médicaments antalgiques. L'objectif des autorités sanitaires vise à garantir l'accessibilité des opioïdes pour lutter contre la douleur tout en sécurisant au mieux leur utilisation.

Les contours des addictions sans substance demeurant flous, l'enjeu consiste à repérer la toute petite minorité qui, du fait de vulnérabilités particulières, sociales ou psychologiques, sera exposée à une perte de contrôle. L'addiction aux jeux de hasard et d'argent a évolué concomitamment au développement des jeux sur Internet. Les dépenses de jeux des Français sont passées, entre 2000 et 2016, de 134 à 193 euros, soit une augmentation de 44 % ; le pourcentage de joueurs à risque modéré d'addiction a augmenté de 0,9 à 2,2 % entre 2010 et 2016. Si les données scientifiques sont encore insuffisantes pour estimer avec précisions les conduites addictives induites par les écrans, les recommandations actuelles des autorités françaises (notamment la règle des 3-6-9-12) doivent s'accompagner d'un message généraliste sur l'intérêt de limiter leur usage, chez les enfants comme chez les adultes. L'addiction aux jeux vidéo a été intégrée, en janvier dernier, à la classification internationale des maladies de l'OMS. Enfin, la dépendance aux images pornographiques, ou même un visionnage excessif de ces dernières, engendrent isolement, perturbation des relations aux autres et dégradation de l'image des femmes.

Pour faire face à ces multiples défis, la Mildeca dispose de moyens très réduits (17,8 millions) qui poursuivent leur baisse en 2019, de 1,9 % par rapport à 2018. Il faut surtout se rappeler que son budget a diminué de plus de 25 % depuis 2012. La Mildeca bénéficie également d'un dixième du montant fonds de concours « drogues », alimenté par le produit de la vente des biens saisis et confisqués aux trafiquants de drogues et dont le montant s'est stabilisé autour de 14 millions. La Mission consacre cette somme à des actions de prévention.

Les deux opérateurs de la Mildeca, l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) et le Centre interministériel de formation anti-drogue (Cifad), voient leur subvention pour charges de services publics maintenue. Le nouveau directeur de l'OFDT a établi un plan d'action stratégique sur trois ans assorti d'une annexe fixant la contribution de chacun des membres de l'Observatoire. Cette structure d'études occupe une place fondamentale dans l'observation des phénomènes addictifs en produisant des données précises et fiables. L'OFDT a par ailleurs établi trente-huit indicateurs quantitatifs afin d'évaluer concrètement la mise en place du plan national de mobilisation contre les addictions 2018-2022.

Je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de l'action « Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives » du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » du projet de loi de finances pour 2019.

**Mme Frédérique Puissat.** – Comment sont financées les salles de consommations à moindre risques ? Ces salles ne deviennent-elles pas des salles d'accueil ?

**Mme Michelle Meunier.** – Les comportements expliquent les addictions, quelles qu’elles soient. L’Éducation nationale ne pourrait-elle pas agir plus, dès le primaire ? Nos amis québécois ont lancé des campagnes d’information et de formation en direction des enseignants et des éducateurs qui ont donné de bons résultats.

**Mme Laurence Cohen.** – Les crédits alloués à la Mildeca diminuent alors que la lutte contre les addictions n’a jamais été aussi nécessaire. Compte tenu de la baisse des moyens, comment mener une lutte efficace, notamment à l’égard de l’alcool ? Comme Mme Meunier, je pense que l’Éducation nationale a un rôle primordial à jouer : comment l’inciter à s’engager dans cette voie alors que les moyens diminuent ? C’est d’ailleurs pour cette raison que nous voterons contre les crédits de cette action.

**M. Bernard Jomier.** – Les crédits alloués à la Mildeca sont difficiles à lire, car on ne connaît pas encore le plan de lutte contre les addictions que le Gouvernement doit nous dévoiler. Quelle est l’articulation de la Mildeca avec le fonds de lutte contre les addictions, que le PLFSS pour 2019 vient de créer et qui sera doté de moyens sept à huit fois plus importants ? Je ne ferai donc pas le procès de la diminution des crédits qui nous sont présentés car il ne s’agit que de quelques centaines de milliers d’euros alors que le fonds sera doté de plus de 100 millions.

En matière de lutte contre les addictions, les dispositifs territoriaux sont importants. Or, le Gouvernement n’aide pas les collectivités territoriales qui investissent dans ce domaine. J’étais conseiller municipal lorsque la salle de consommation à moindre risque a été créée à Paris : c’est la ville qui a financé l’intégralité des investissements. En revanche, l’ARS assure les dépenses de fonctionnement. Il en va de même à Strasbourg et pour le projet de Bordeaux. Même absence de l’État lorsque des territoires essayent de monter des projets en commun pour lutter contre les addictions. Je pense notamment à ce qui se passe à l’heure actuelle entre Paris et la Seine-Saint-Denis. J’espère beaucoup du plan de lutte contre les addictions : il faudra que la Mildeca puisse travailler avec les dispositifs locaux. Bref, nous manquons d’éléments d’information.

**M. Michel Forissier.** – Des plans de santé publics locaux sont mis en place au niveau territorial mais sans grande coordination au niveau national, surtout dès que l’on sort des grands centres urbains.

**Mme Chantal Deseyne, rapporteure pour avis.** – Les dépenses de fonctionnement des salles de consommation à moindre risque sont financées grâce à une convention signée avec l’assurance maladie. À Paris, les crédits s’élèvent à 1,2 million par an et ils sont gérés par l’association Gaïa.

Paris dispose d’une salle qui voit passer 200 à 250 consommateurs par jour, pour une population francilienne de 12 millions. La fréquentation à Strasbourg est un peu moins importante. À Amsterdam et à Barcelone, ces salles sont beaucoup plus nombreuses. Ce dispositif est essentiel pour les usagers mais aussi pour les riverains. En 2016, l’ouverture de la salle à Paris a suscité beaucoup de réticences. Un comité de voisinage a été mis en place par la Mildeca et les tensions se sont apaisées car les consommations dans les rues ont diminué et le nombre de seringues abandonnées dans les espaces publics s’est réduit. Je regrette qu’il n’y ait qu’une seule salle à Paris car les usagers se retrouvent tous autour de l’hôpital Lariboisière. En outre, la Seine-Saint-Denis compte beaucoup de consommateurs mais sans salle de consommation à moindre risque.

Madame Meunier, l'Éducation nationale propose des formations psycho-comportementales afin de « ringardiser » la consommation de toutes les substances addictives auprès des jeunes.

Certes, la Mildeca a vu ses crédits diminuer de 25 % en six ans, madame Cohen. La lutte contre les addictions est ainsi difficile à mener efficacement. C'est pour cette raison que j'avais déposé un amendement défendu par M. Mouiller pour abonder les crédits en taxant les boissons aromatisées à base de vin, mais la commission ne m'a pas suivie. Les amendes forfaitaires devraient fournir un complément de financement, mais nous n'avons aucune assurance sur la réalité de cet abondement. Or, l'alcool reste un problème majeur, y compris auprès des jeunes.

M. Forissier m'a interrogé sur les plans de santé locaux : j'en profite pour préciser que les collectivités locales peuvent répondre aux appels à projets lancés au niveau national par la Mildeca.

Enfin, monsieur Jomier, le plan addiction devait être présenté en mars, puis il a été repoussé à plusieurs reprises. On nous avait annoncé ce plan pour fin octobre : pour l'instant, rien. Ce plan 2018-2022 devrait reprendre les mesures essentielles du précédent plan en les renforçant. Nous avons dénoncé la multitude de dispositifs qui n'étaient pas tous efficaces. Plutôt que de présenter plus de 200 actions, mieux vaudrait se focaliser sur les problèmes majeurs.

**Mme Nassimah Dindar.** – Peut-on disposer de la répartition par département des fonds alloués par la Mildeca, notamment pour les outre-mer ?

**Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis.** – Nous disposons de ces données, par région et par département. Depuis plusieurs années, nous avons dénoncé l'absence de dispositif spécifique pour les outre-mer. D'après nos informations, le plan à venir devrait y remédier.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de l'action « Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives » du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » du projet de loi de finances pour 2019.*

### **Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Santé » – Examen du rapport pour avis**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure pour avis de la mission « Santé ».** – Les crédits de la mission « Santé » s'établiront, en 2019, à un peu plus d'1,4 milliard d'euros. Cela peut sembler modeste sur le plan budgétaire, en comparaison de l'effort consenti par la solidarité nationale au titre de l'assurance maladie, qui s'élèvera à 218 milliards en 2019. Ce montant ne doit pas pour autant nous faire perdre de vue l'indispensable complémentarité de la mission « Santé » avec l'assurance maladie.

La prévention s'impose désormais comme le maître mot des annonces gouvernementales dans le domaine de la santé. Or, en termes de moyens, les intentions peinent encore à se matérialiser. Car, si les crédits de la mission « Santé » progressent globalement de 3,4 %, c'est exclusivement le fait de l'augmentation des moyens dévolus à

l'aide médicale de l'État (AME). À périmètre constant, les crédits du programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » diminuent, eux, d'1 %. En leur sein, les moyens des agences sanitaires sont au mieux stabilisés.

Ces opérateurs ont fait l'objet d'une profonde réorganisation et s'engagent désormais dans un mouvement de mutualisation dans le souci d'une plus grande cohérence de nos interventions en matière sanitaire. À cet égard, la mise en place du comité d'animation du système d'agences (CASA) est un signal positif : ce comité coordonne les actions de plusieurs établissements, dont l'établissement français du sang, l'agence nationale de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), Santé publique France, l'institut national du cancer (INCa), l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), la Haute Autorité de santé et l'agence de biomédecine. Cet effort de cohérence et de renforcement du pilotage de l'État est particulièrement bienvenu dans un contexte où la fin des financements croisés d'opérateurs entre État et assurance maladie a eu pour effet de « dépouiller » la mission « Santé » de nombre de ses agences, désormais entièrement financées par l'assurance maladie.

Bien que contrainte de réduire ses dépenses de plus de 13 % au cours des cinq dernières années, l'ANSM a vu ses missions renforcées par la loi Santé de janvier 2016. À ce contexte budgétaire difficile se sont ajoutées les multiples crises sanitaires intervenues dans la période récente (affaire Biotrial, Lévothyrox®, Dépakine®, Androcur®, pénuries de médicaments...) qui ont sérieusement mis à l'épreuve sa capacité de réaction. De plus, le Sénat a appelé, au cours des six derniers mois, à mobiliser l'ANSM sur trois sujets majeurs : l'accès rapide et sécurisé aux innovations thérapeutiques, la prévention et la gestion des ruptures d'approvisionnement de médicaments et le positionnement de la France dans la recherche clinique. Ces défis exigent des moyens renforcés. Après une augmentation salubre de 6 millions en 2018, la stabilisation de la dotation de l'agence à 118 millions pourrait donc se révéler insuffisante.

Les moyens d'intervention de l'ANSM ne sont notamment pas à la hauteur des enjeux dans la prévention des ruptures d'approvisionnement de médicaments. La mission d'information du Sénat sur les pénuries a pris la mesure des limites du pouvoir de sanction de l'ANSM sur les entreprises pharmaceutiques qui manquent à leurs obligations. Il m'a même été rapporté, au cours de mes auditions, que certaines entreprises sont prêtes à payer l'amende plutôt que mettre en œuvre des plans de gestion des pénuries pour des médicaments peu rentables. Les plafonds sont en effet insuffisants pour que les pénalités soient véritablement dissuasives.

Une modification législative, le cas échéant dans le cadre d'un prochain projet de loi sur la santé, pourrait alors être l'occasion de renforcer ce pouvoir de sanction, tant dans son champ que dans son impact financier.

J'en viens au sujet de la veille et de la sécurité sanitaires. En rassemblant plusieurs entités éparses en un seul opérateur, la création de Santé publique France a permis d'améliorer la lisibilité et l'efficacité de notre paysage institutionnel en matière de veille sanitaire. Ses moyens sont consolidés, mais là encore la pression demeure forte dans un contexte où toutes les agences sanitaires et sociales continuent d'être soumises à un taux de réduction de leur plafond d'emplois de 2,5 %. En effet, à l'heure où, après l'amiante, l'État doit se prononcer sur l'indemnisation des préjudices liés aux pesticides, dont le chlordécone, Santé publique France et l'ANSES sont fortement sollicitées pour objectiver l'impact sur les agriculteurs et leurs familles de l'utilisation des produits phytosanitaires. Notre système de veille sanitaire

continue, de plus, d'être mis à l'épreuve sur d'autres fronts, comme l'ont démontré récemment les cas médiatiques de malformations congénitales dans l'Ain, en Bretagne et dans les Pays-de-la-Loire.

Il convient donc d'appeler l'État à conforter les moyens des agences de veille sanitaire : elles permettent en effet d'ancrer, sur le plan scientifique, la réalité des risques sanitaires, de mieux les prévenir, et en définitive de rétablir la confiance de nos concitoyens dans la légitimité de notre politique sanitaire, tout comme le font la Haute Autorité de santé et le Haut Conseil de la santé publique en matière de vaccination. La polémique entourant les registres régionaux des malformations congénitales constitue un moment de vérité pour notre système de veille sanitaire qu'il nous faut améliorer mais aussi défendre.

En matière de prévention, je souhaiterais également souligner la fragilité du financement du volet « recherche » des plans pluriannuels de santé. L'institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) participe ainsi à de nombreux plans de santé publique : le plan Maladies neuro-dégénératives, le plan France Médecine génomique, le plan Autisme ou encore le plan Maladie de Lyme ; la liste n'est pas exhaustive. Or, pour plusieurs de ces plans, les financements attribués par l'État à l'Inserm sont incomplets, voire absents, puisque seuls 4,5 millions d'euros ont été inscrits dans le projet de loi de finances pour 2019, essentiellement sur la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur », contre des besoins réels évalués à 15,3 millions. L'institut ne peut bénéficier directement de financement de l'assurance maladie dans le cadre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam). J'interpellerai donc la ministre de la santé en séance sur les solutions qui pourraient être trouvées avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour le déploiement d'un véritable plan national de recherche en santé publique doté de moyens pérennes.

J'en viens aux crédits du programme 183 « Protection maladie » qui sont composés à 99 % des moyens alloués au dispositif de l'AME. Pour 2019, il est prévu de consacrer 935 millions au financement de l'AME, une progression de plus de 5 % par rapport à 2018. Sur le plan de la sincérité budgétaire, il faut reconnaître que, si les crédits prévus en loi de finances au titre de l'AME de droit commun ont été systématiquement sous-estimés depuis sa création par rapport à la dépense exécutée, l'écart s'est réduit en 2017.

C'est pourquoi l'amendement adopté par la commission des finances qui tend à minorer le programme 183 de 300 millions ne me semble pas aller dans le bon sens, puisqu'il s'agit d'une dépense qu'il faudra d'une façon ou d'une autre prendre en charge. Nous courons donc le risque d'aggraver encore plus la sous-budgétisation que nous dénonçons de longue date. Compte tenu de cette sous-budgétisation, je note d'ailleurs que la dette cumulée par l'État vis-à-vis de l'assurance maladie au titre de l'AME réapparaît chroniquement et s'établit à 50 millions fin 2017. Elle devrait néanmoins être prochainement apurée en loi de finances rectificative, c'est devenu une coutume.

Cette dette ne tient toutefois pas compte de la non-compensation à l'euro près des frais engagés par les hôpitaux au titre des soins urgents des étrangers en situation irrégulière mais qui ne sont pas éligibles à l'AME de droit commun. L'État ne verse en effet qu'une participation forfaitaire à l'assurance maladie de 40 millions par an au titre des soins urgents, inférieure de 25 millions à la dépense réelle en 2017. Ce reliquat est laissé entièrement à la charge des hôpitaux et s'accumule tous les ans, sans espoir d'apurement car il n'est pas reconnu par l'État comme une créance. Sur la seule période 2009-2017, la non-compensation

de ces dépenses cumulées s'établit à 475 millions pour les hôpitaux, soit plus que la progression annoncée de l'Ondam en 2019 à hauteur de 400 millions.

En revanche, le renforcement de l'efficacité de la gestion de l'AME de droit commun, qui sera désormais confiée aux trois caisses primaires d'assurance maladie de Paris, Bobigny et Marseille, constitue un véritable progrès. Cet effort de mutualisation semble de nature à permettre, outre des économies de gestion, un renforcement du pilotage du dispositif et du contrôle des dossiers, en garantissant une plus grande égalité de traitement sur le territoire.

En matière de lutte contre la fraude, des avancées sont à saluer dans le contrôle de la condition de résidence mais surtout dans l'identification et la condamnation des multi-hébergeurs qui exploitent financièrement des étrangers en situation de grande détresse.

Je souhaite néanmoins insister sur les difficultés rencontrées par les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) dans la détection des demandes formulées par des requérants qui disposent en réalité d'un visa touristique. Par conséquent, je plaide pour un accès automatique des CPAM aux informations des bases « Réseau Mondial Visa » et Visabio, qui leur permettraient de recouper les informations dont elles disposent avec les données relatives aux visas délivrés par les autorités consulaires et les titres de séjour accordés par le ministère de l'intérieur.

Enfin, la commission des finances a également adopté un amendement visant à instituer à nouveau un droit de timbre annuel pour l'accès à l'AME d'un montant de 55 euros. Or ce droit d'entrée représenterait plus de 7 % du revenu maximal des titulaires de l'AME qui restent majoritairement des personnes isolées et constituerait potentiellement une entrave importante dans l'accès aux soins. Rappelons par ailleurs que le pouvoir réglementaire garde déjà la possibilité de prévoir une participation financière du bénéficiaire pour certains soins. Je reste donc convaincue que le renforcement de la lutte contre la fraude, qui enregistre de véritables progrès, reste le meilleur moyen de prévenir les éventuels abus.

Telles sont les principales observations que je souhaitais formuler sur la mission « Santé » du PLF pour 2019 et qui me conduisent à proposer un avis favorable aux crédits de la mission.

**M. Alain Milon, président.** – Tout d'abord, je tiens à souhaiter la bienvenue à notre collègue Dominique Théophile, sénateur de la Guadeloupe depuis septembre 2017. Il a été conseiller général et conseiller municipal des Abymes. Il remplace notre collègue M. Mizzon qui est parti à la commission de la culture et il renforce le groupe La République en marche de notre commission.

Depuis plusieurs mois, Laure Darcos et moi-même travaillons sur les crédits de l'Inserm. Le Gouvernement rappelle que le ministère de la recherche a donné 17 millions supplémentaires à cet institut : certes, cela est vrai, mais c'est l'Union européenne qui a débloqué ces fonds. Et ces crédits ont été transférés pour mener des études spécifiques demandées par l'Europe et pas pour celles attendues par la France. Il va falloir régler ce problème avec le ministère de la recherche.

À titre personnel, je suis très satisfait des observations de la rapporteure concernant l'AME : je désapprouve complètement la position de la commission des finances. Je souhaite donc que le rapport de Mme Imbert soit adopté.

**M. Bernard Jomier.** – Je souscris à l’essentiel des propos de la rapporteure.

La gouvernance de la santé publique a connu deux grandes évolutions ces dernières années : des fusions d’agences et un basculement des financements vers l’assurance maladie qui ne se poursuit pas cette année. Je vois deux grands défauts de gouvernance : celle du médicament et celle de la santé environnementale, qui sont imparfaites. Comme vous l’avez dit, divers dossiers posent problème. Le chef de file de l’ANSÉS, c’est le ministre de l’agriculture, pas celui de la santé... L’inspection générale des affaires sociales (Igas) est en cours de réflexion sur ces problématiques.

J’ai été surpris d’apprendre que le projet de loi « Santé » était quasiment prêt, qu’il serait présenté en janvier et que le Parlement l’examinerait en juin. Il semble qu’il ne s’agisse que de mesures législatives rendues nécessaires par des annonces déjà faites. Cette loi « Santé » ne tracera donc pas de grandes orientations d’avenir. Je suis déçu que la ministre ne nous en ait pas plus parlé lors de l’examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Je salue les propos de notre rapporteure sur l’AME : à partir du moment où nous soignons les personnes étrangères, les financements doivent suivre. La meilleure solution serait d’intégrer l’AME dans le dispositif général, comme l’ont proposé l’Igas et l’Académie de médecine.

**Mme Laurence Cohen.** – Nous partageons les diagnostics de nos collègues de la majorité tant pour le PLFSS que pour cette mission, mais pas les conclusions auxquelles ils aboutissent ! Comment voter pour, avec les critiques que vous faites ?

**M. Alain Milon, président.** – Nous n’avons pas la même idéologie !

**Mme Laurence Cohen.** – Avec M. Dériot, nous siégeons au conseil d’administration de l’ANSM dont les crédits diminuent de 13 %, alors que ses missions ne cessent de s’accroître.

**M. Gérard Dériot.** – J’ai la même analyse que vous.

**Mme Laurence Cohen.** – On ne peut continuer à réduire la voilure de l’agence et lui demander de faire toujours plus et mieux. Notre rapporteure a souligné les limites du pouvoir de sanction de cette agence sur l’industrie pharmaceutique qui préfère se voir imposer des sanctions financières plutôt que de remplir ses obligations. Je suis en revanche étonnée de l’entendre dire que le problème sera abordé lors de l’examen de la future loi « Santé ». Pourquoi ne pas avoir soutenu nos amendements lors du PLFSS ? Enfin, toutes les agences ont vu leurs effectifs diminuer.

Comme notre rapporteure l’a dit avec beaucoup de justesse et d’humanisme, on ne peut qu’être en total désaccord avec la commission des finances qui veut instaurer un droit de timbre annuel.

**M. Michel Amiel.** – Je suis complètement d’accord avec ce qu’a dit notre rapporteure sur l’AME. Nous ne pouvons que nous inscrire dans une démarche humaniste mais aussi médicale : les propositions de la commission des finances ne sont pas acceptables.

**M. Gérard Dériot.** – Merci pour la qualité de ce rapport. Concernant l'AME, il ne sert à rien de pénaliser financièrement des personnes qui, de toute façon, ne paieront pas. En outre, réduire les crédits de l'AME, c'est reporter la charge financière sur les hôpitaux.

L'ANSM voit ses crédits diminuer alors que ses missions augmentent : ses travaux sont de grande qualité mais elle doit pouvoir les mener avec célérité lorsqu'un problème se pose.

Notre vote en faveur de la mission peut surprendre, mais la critique constructive permettra, je l'espère, d'améliorer la situation.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Merci à notre rapporteure. Chaque année, nous débattons de l'AME avec la commission des finances qui ne partage pas notre analyse. Mieux vaut être lucide et éviter les dérives et les fraudes qui existent surtout en région parisienne mais aussi à Marseille. Ailleurs, tel ne semble pas être le cas.

**Mme Catherine Deroche.** – Je voterai bien sûr le rapport. Il faudra attirer l'attention du Gouvernement sur les exigences de plus en plus fortes qui pèsent sur les agences, alors que leurs budgets, au mieux, stagnent. Afficher des objectifs, c'est bien, mais ils ne valent rien si les crédits ne suivent pas.

**Mme Michelle Meunier.** – Hier, c'était la journée internationale des droits de l'enfant. Le programme 204 concerne les agences mais aussi les actes de santé en faveur des populations les plus vulnérables, dont le programme « mère-enfant ». La protection maternelle et infantile (PMI) est un service public qu'il faut continuer à offrir aux familles, notamment aux plus défavorisées. Or, ce programme baisse de 1,1 %, ce qui n'est pas rien.

On ne peut qu'être d'accord avec les annonces, mais les actes peinent à suivre.

**M. Yves Daudigny.** – Les travaux que nous avons menés cet été ont révélé une pénurie de médicaments et de vaccins d'une ampleur insoupçonnée.

La meilleure solution serait de relocaliser en France la production des médicaments : les plans d'investissement pour l'avenir pourraient s'emparer de cette thématique. Mais la France est, parmi les pays développés, celui où le médicament est le moins cher. Les laboratoires étrangers sont donc peu enclins à venir les produire chez nous. De plus, les multiples procédures administratives freinent l'investissement.

Ce rapport a également pointé des médicaments dont le prix n'était pas assez élevé. Il s'agit de médicaments anciens dont les prix ont diminué régulièrement mais qui restent indispensables pour certaines maladies qui, parfois, sont graves. Quand une entreprise doit réaliser des investissements pour moderniser ses chaînes de fabrication, si les prix ne couvrent pas les dépenses, la chaîne s'arrête... pour mieux partir à l'étranger. Nous avons donc appelé à de nécessaires renégociations pour certains médicaments incontournables.

À l'institut Gustave-Roussy, un médecin nous a présenté une liste de 69 médicaments en rupture ou en danger de rupture de stock. Nous avons essayé d'attirer l'attention de la ministre sur le sujet, mais je ne pense pas qu'elle ait été très réceptive. Il faudra poursuivre ce travail de pédagogie.



**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Le rapport de M. Daudigny est très intéressant. Certains syndicalistes m’ont dit que des entreprises pharmaceutiques françaises veulent poursuivre leurs délocalisations.

Contrairement à ce qui se passe en Allemagne, l’industrie pharmaceutique française a tendance à délocaliser l’intégralité de sa production. Demandons à la ministre de prévoir des mesures dans la loi « Santé » pour interdire de telles délocalisations massives. Pourquoi ne pas en venir à des dispositions coercitives ?

**M. Jean Sol.** – Voter l’amendement de la commission des finances aurait un impact négatif sur les budgets des hôpitaux, déjà fortement mis à mal aujourd’hui.

L’Inserm ne sera doté que de 4,5 millions d’euros alors qu’il en faudrait 15,3 millions pour que l’institut puisse mener à bien ses projets de recherche en santé publique. D’ailleurs, il est parfois obligé de puiser dans ses fonds propres pour poursuivre ses recherches. Le plan national consacré à la recherche en santé publique devrait être doté des moyens nécessaires.

**Mme Corinne Imbert, rapporteure pour avis.** – En mobilisant un million sur ses fonds propres, l’Inserm est parvenu à lever 17 millions auprès de la Commission européenne pour répondre à l’épidémie d’Ebola au Congo cet été. À ce jour, le plan Autisme et le plan Maladie de Lyme ne font l’objet d’aucun financement sur le volet recherche. Lors de l’examen du PLFSS, j’avais indiqué à la ministre que, bien que ces crédits ne relèvent pas nécessairement de son ministère, nous devrions en reparler lors de l’examen du budget.

Monsieur Jomier, le programme 204 comprend une action sur la prévention des risques « Environnement et alimentation » dotée en 2019 d’environ 4 millions, dont 2,78 millions pour l’action « Environnement et santé ».

Le rapprochement entre l’AME et la couverture maladie universelle (CMU) n’est pas d’actualité : les logiques sont différentes. L’AME a pour but de soigner les étrangers, ce qui relève de l’action sociale et humanitaire financée par l’État ; la CMU est fondée sur des cotisations obligatoires des assurés en contrepartie d’une couverture universelle face aux aléas de santé.

L’ANSM a vu ses crédits augmenter de 6 millions d’euros en 2018, Mme Cohen, ce qui ne sera malheureusement pas le cas en 2019. Le pouvoir de sanction de cette agence pourra être renforcé à l’occasion du projet de loi « Santé ».

Je suis d’accord avec M. Amiel sur le risque de restriction de l’accès à l’AME : si on ne soigne pas ces personnes, leur état de santé va se dégrader et elles n’auront d’autre choix que d’aller aux urgences. Le coût des soins urgents à la charge des hôpitaux en augmenterait d’autant. L’amendement de la commission des finances est donc une fausse bonne idée.

Sur 2017-2018, l’ANSM s’est vu attribuer 13 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires pour traiter des dossiers d’autorisation de mise sur le marché (AMM) dans le cadre du Brexit, M. Dériot. Par ailleurs, l’ANSM a mis en place un guichet unique pour gérer les demandes d’autorisations temporaires d’utilisation (ATU) nominatives.

En 2019, 400 000 euros seront consacrés à l’action « Santé de la mère et de l’enfant », Mme Meunier. C’est légèrement plus qu’en 2018, mais sans doute insuffisant.

La ministre est très attachée à la prévention : il faudra certainement des moyens supplémentaires.

Le projet de loi « Santé » devrait être le véhicule législatif adéquat pour traiter du problème des ruptures de médicaments. Il est vrai que votre amendement n'a pas été retenu lors du PLFSS, M. Daudigny. Il faudra trouver les moyens d'inciter notre industrie pharmaceutique à se relocaliser en France car nous sommes en train de perdre une partie de notre indépendance sanitaire. Dans le même temps, le renforcement des sanctions doit jouer un rôle important et constitue une contrepartie incontournable aux mesures incitatives à la relocalisation en France. Un collègue de l'Est de la France me disait hier qu'un médicament n'étant pas disponible dans sa pharmacie, il avait franchi la frontière pour l'obtenir. Le prix des médicaments baissant régulièrement dans notre pays, il devient plus intéressant pour les laboratoires de les vendre à l'étranger, d'autant que la demande croît dans les pays émergents. En répondant à M. Daudigny, j'ai répondu à Mme Lienemann.

**M. Alain Milon, président.** – Concernant le prix du médicament, je ne suis pas sûr que la France seule pourra régler ce problème qui doit impliquer l'ensemble de l'Union européenne.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Santé ».*

### **Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Cohésion des territoires » – Examen du rapport pour avis**

**M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis sur le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires ».** – Le programme 177 finance principalement des structures d'hébergement d'urgence et des dispositifs de logement adapté, afin de répondre aux demandes d'hébergement des personnes en détresse et d'accompagner les plus précaires vers l'accès au logement. En raison de la progression de la pauvreté et de l'exclusion ainsi que des flux migratoires, les demandes d'hébergement ont considérablement augmenté ces dernières années, sollicitant fortement les structures financées par le programme 177 : le nombre de places en hébergement d'urgence a ainsi progressé de 180 % entre 2010 et 2017.

Pour répondre à cette demande, les moyens alloués au programme ont augmenté significativement. Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2019 sont supérieurs de 562 millions à ceux ouverts pour 2014, soit une augmentation de 42 %, ce qui est important dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques.

Malgré cette progression significative des moyens, le programme souffre d'une sous-budgétisation chronique depuis plusieurs années : en 2014, il a fallu rajouter 153 millions, 225 millions en 2015, 238 millions en 2016, 221 millions en 2017.

Un effort de « sincérisation » budgétaire a été engagé depuis l'an dernier, en lien avec les services déconcentrés de l'État, pour prévoir des moyens adaptés aux besoins de financement. Toutefois, l'exécution du programme en 2018 devrait dépasser les 2 milliards et être supérieure de 8 % à l'enveloppe de crédits ouverte en loi de finances initiale, au bénéfice de reports généraux et de crédits supplémentaires prévus en loi de finances rectificative.

Soulignons cependant que cet écart entre crédits votés et crédits exécutés se réduit par rapport aux années précédentes.

Pour 2019, les crédits demandés s'élèvent à 1,86 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,88 milliard d'euros en crédits de paiement. Ils sont supérieurs à ceux consommés en 2017 et progressent, à périmètre constant, par rapport à ceux ouverts en 2018. Ils demeurent toutefois inférieurs à la prévision d'exécution pour 2018. Si le programme tend donc vers une budgétisation plus sincère, les efforts semblent insuffisants et l'exercice 2019 pourrait encore être marqué par une sous-budgétisation.

Le budget du programme pour 2019 s'inscrit dans le cadre du plan « logement d'abord » et de la stratégie de lutte contre la pauvreté annoncée en septembre dernier par le Président de la République. Des moyens supplémentaires sont dès lors alloués au développement des différentes formes de logement adapté, à l'hébergement d'urgence et à la veille sociale. Face aux ambitions affichées, ces moyens risquent toutefois d'être limités pour atteindre les objectifs fixés.

Les mesures du plan « logement d'abord » reposent sur l'approche d'un « chez soi d'abord », qui a été notamment mise en œuvre avec succès aux États-Unis. Elle vise à proposer en priorité aux personnes sans-abri des logements pérennes plutôt que des solutions d'hébergement temporaires. Le plan prévoit d'ouvrir 40 000 places supplémentaires en intermédiation locative, et 10 000 nouvelles places en pensions de famille, ce qui suppose de doubler le nombre de places en cinq ans. Cette orientation va dans le bon sens mais l'augmentation des crédits de 8,4 millions prévue 2019 apparaît assez faible face à l'objectif fixé.

La stratégie de lutte contre la pauvreté comprend une enveloppe de 125 millions dédiée à l'hébergement et l'accompagnement vers le logement des familles, au développement des maraudes et de la protection de l'enfance. Pour 2019, les services du ministère des solidarités et de la santé m'ont indiqué que dans ce cadre, une enveloppe de 20 millions serait transférée par amendement au profit du programme 177 pour financer des mesures destinées aux familles avec enfants. Une partie de cette enveloppe serait également dédiée au soutien des maraudes, pour cinq millions d'euros, à l'accompagnement des personnes hébergées à l'hôtel, pour cinq millions d'euros, et aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Là encore, les moyens alloués sont modestes face aux ambitions affichées.

Par conséquent, je partage les orientations contenues dans ces plans mais je suis quelque peu réservé quant à la capacité d'atteindre, dans les délais, les objectifs fixés, en raison des moyens budgétaires prévus.

Dans ce contexte, je souhaiterais vous faire part de trois points de vigilance. Le premier concerne la situation des personnes migrantes. Le programme 177 finance des structures d'hébergement généralistes, le financement des dispositifs dédiés aux migrants revenant en principe au ministère de l'intérieur. Avec l'accroissement des flux migratoires, le programme 177 a cependant du financer des structures d'hébergement pour migrants. Pour clarifier cette situation, le programme a connu différentes mesures de transfert : le financement des centres d'accueil et d'orientation (CAO) a été transféré du programme 177 au programme 303 « immigration et asile » au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Le PLF pour 2019 prévoit de transférer le financement des centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM), l'accompagnement et le transport des migrants à la mission « immigration, asile et

intégration ». Cette mesure correspond à un transfert de crédits s'élevant à 118,7 millions alors que ces dispositifs ont représenté un coût de 150 millions en 2018. Je doute de la capacité d'une telle réduction de ces dépenses destinées à la prise en charge des migrants.

Par ailleurs, compte tenu de l'obligation d'hébergement inconditionnel et des difficultés de contrôle des personnes migrantes, l'objectif d'une prise en charge différenciée des personnes entre dispositifs généralistes et dispositifs dédiés aux migrants apparaît difficile à atteindre.

Le second point de vigilance concerne le recours aux nuitées d'hôtels. L'hébergement à l'hôtel a connu une forte augmentation ces dernières années, passant de 14 000 places en 2010 à 45 000 en 2017. L'hôtel constitue ainsi le moyen de répondre à la hausse des demandes d'hébergement d'urgence, en particulier l'hiver, faute de places suffisantes en centres d'hébergement. Un plan de réduction des nuitées hôtelières sur trois ans a été lancé par le Gouvernement en février 2015, dont l'objectif était de limiter l'augmentation de ces nuitées de 10 000 places par rapport à sa progression tendancielle. L'objectif a été quasiment atteint grâce à la création de places en centres d'hébergement et dans le logement adapté. Face à une demande toujours croissante d'hébergement d'urgence, ce plan de réduction n'a cependant permis que de limiter la progression du recours à l'hôtel. Alors que la demande progresse, l'augmentation des dispositifs de substitution ne fait qu'accroître la capacité d'accueil globale en hébergement d'urgence mais ne réduit pas le recours à l'hôtel. Deux tendances sont préoccupantes. D'une part, certaines personnes sont hébergées à l'hôtel pendant plusieurs mois voire plusieurs années : cette solution perd donc son caractère temporaire alors qu'elle n'est pas adaptée à un accompagnement vers le logement. D'autre part, certains territoires voient dorénavant leur capacité hôtelière saturée, en particulier en région parisienne. Derrière la limitation de la progression des nuitées d'hôtels se cache ainsi l'impossibilité d'augmenter le nombre de places à l'hôtel, laissant dès lors un nombre important de personnes sans solution d'hébergement. Comme l'ont rapporté plusieurs personnes auditionnées, il n'est pas rare de voir des familles sans-abri se rendre dans les services d'urgence des hôpitaux parisiens pour y passer la nuit, faute de solution d'hébergement.

Enfin le dernier point d'attention concerne les CHRS et, plus largement, l'accompagnement social. Le plan d'économies de 57 millions sur quatre ans pour la convergence tarifaire des CHRS impose d'importantes réductions de coût pour ces structures. Comme l'ont indiqué plusieurs associations, ces économies vont entraver la qualité d'accueil des CHRS et risquent de créer une sélection des publics accueillis, qui doivent s'acquitter d'une participation financière pour y être hébergées. Surtout, ces réductions des coûts s'effectueraient au prix de l'accompagnement social qui fait l'intérêt de ces structures. Je rappelle que près de la moitié des personnes accueillies en CHRS accèdent à un logement autonome à leur sortie. Le Gouvernement a reconnu les difficultés que rencontrent les CHRS et a décidé qu'ils bénéficieraient d'un soutien supplémentaire dans le cadre de l'enveloppe de 20 millions qui sera transférée au programme 177 pour 2019.

Si l'objectif du « logement d'abord » vise à trouver une solution de logement pérenne aux sans-abri sans passer systématiquement par des structures temporaires comme les CHRS, il ne peut être atteint à court terme en affaiblissant ces structures.

La réussite de l'insertion vers le logement passe par un accompagnement social renforcé et coordonné. Les ambitions des plans « logement d'abord » et « pauvreté » vont dans le bon sens à cet égard : renforcement des maraudes pour aller vers les sans-abri,

mesures d'accompagnement pour la sortie de l'hébergement à l'hôtel, création de référents de parcours pour assurer un meilleur suivi de la personne. Ce sont autant de mesures intéressantes pour lesquelles les financements ne sont pas bien identifiés voire pas encore prévus. Comme je l'ai indiqué aux services du ministère des solidarités et de la santé, notre commission devra être attentive au bon déploiement de ces mesures.

La commission des finances, qui a examiné hier les rapports de nos collègues Philippe Dallier et Bernard Delcros, rapporteurs spéciaux pour la mission « cohésion des territoires », a émis un avis défavorable sur l'adoption des crédits de la mission. Cet avis est motivé par les réformes des aides au logement et de la réduction de loyer de solidarité qui concernent les programmes 109 et 135. Au titre de l'hébergement et du parcours vers le logement, notre collègue Philippe Dallier, rapporteur du programme 177, rejoint mes observations.

Je salue la budgétisation plus sincère du programme en 2018 et 2019, dans un contexte budgétaire contraint, même s'il n'est pas encore suffisant. Même si j'émet des doutes sur les moyens prévus à ce stade pour atteindre les objectifs fixés, je partage les orientations engagées en faveur de l'hébergement et de l'accès au logement. Je vous propose donc que notre commission émette un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 177 de la mission.

**M. Michel Amiel.** – La triste actualité à Marseille nous rappelle l'urgence de ces questions. L'habitat insalubre débouche sur l'hébergement d'urgence pour des populations en extrême précarité : il s'agit le plus souvent de familles monoparentales, c'est-à-dire, pour parler juste, de femmes seules avec enfant.

Les gens qui subissent ces problèmes ont du mal à savoir qui fait quoi. Les nuitées d'hôtel apportent des solutions insatisfaisantes. Alors, certes, les CHRS sont une bonne réponse mais, en parallèle, l'insertion sociale est nécessaire. Au-delà de l'hébergement d'urgence se cache une véritable misère sociale.

**Mme Patricia Schillinger.** – Le sujet est effectivement d'actualité. La plus grande association est très parisienne. Comment se répartissent au niveau régional toutes les associations qui traitent de ce sujet ?

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Derrière le concept de personne vulnérable, il y a en réalité un champ plus vaste, comprenant les sans domicile fixe (SDF), les personnes expulsées pour telle ou telle raison, celles qui habitent dans un habitat insalubre, et qui ne sont pas dans une urgence absolue. Mais le Gouvernement ne luttera pas contre l'habitat insalubre s'il n'a pas de stratégie sur le logement. Elle ne se limite pas aux aides fiscales aux petits propriétaires, il faut pouvoir reloger les gens. Or il n'y a plus de place disponible, y compris en hébergement d'urgence, et les personnes passent rapidement dans une grande précarité.

Ce sujet est insuffisamment traité ; il faut faire un saut qualitatif dans l'hébergement d'urgence. Le plan pauvreté prévoirait des places nouvelles, mais en réalité, on « familialise » des places individuelles – ce qui est cependant une bonne chose, car il n'y avait pas suffisamment de places pour les familles dans les CHRS. Mais les centres ne disposent pas de suffisamment de place pour répondre à l'afflux de personnes en première urgence.

Par ailleurs, ce flux est continu. Selon le Président de la République, le logement HLM peut faire des efforts, mais 75% des personnes sortant de CHRS vont dans des HLM ! Il

faut produire massivement des HLM. Bien sûr, le secteur privé peut donner des réponses conjoncturelles. Cela dépend des départements et de leurs traditions locatives populaires, mais globalement, l'intégralité de la chaîne est embouteillée. Voter contre l'adoption de ces crédits constituerait une alerte. Certes, le sujet est complexe, mais il faut créer un choc dans l'offre d'habitat d'urgence.

Le logement HLM a mis en place l'opération « Logement HLM accompagné », en lien avec des associations d'insertion, pour que les personnes ne soient pas déstabilisées par leur nouvel environnement et qu'elles s'y intègrent bien.

Des appels à projets ont été lancés depuis cinq ans sur l'innovation ou autre expérimentation, mais les besoins sont énormes. Nous avons besoin d'un financement pérenne pour accompagner un nombre déterminé de personnes. L'organisation de l'État est notoirement insuffisante. Il devrait contrôler si chaque département atteint ses objectifs, or sa présence territoriale sur le logement est réduite. Je crains une accumulation de difficultés et une forte croissance des mal-logés.

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Mme Lienemann a dit l'essentiel. Les crédits sont insuffisants et ne sont pas à la hauteur des besoins. La misère sociale est de plus en plus importante. L'État se désengage de l'aide à la pierre. Il y a une symbolique forte. Ce fonds n'atteint pas les 500 millions d'euros nécessaires ; seuls 375 millions sont financés par le secteur HLM. Les expulsions locatives ont atteint un record en 2017, avec 15 547 ménages expulsés, contre 15 222 en 2016. Le nombre de nuits en hôtel explose, ce n'est pas étonnant ! Sans parler de la ponction de cinq euros sur les aides personnalisées au logement (APL) l'année dernière...

**Mme Élisabeth Doineau.** – Je salue le travail d'analyse du rapporteur, et insisterai sur deux points de vigilance. Nous assistons à l'afflux de mineurs non accompagnés. Lorsque l'évaluation estime qu'ils sont majeurs, ils sont renvoyés vers le 115, service saturé. En Mayenne, nous essayons de les héberger un peu plus longtemps, mais cette solution n'est pas pérenne et ne permet pas de les accompagner. L'État devrait être particulièrement vigilant. Il faut héberger les jeunes migrants : on ne peut faire de politique migratoire et les laisser à la rue. Les départements voient leurs dispositifs d'hébergement saturés, et sont incapables, humainement et financièrement, de les accompagner dans la durée.

Les moyens donnés à certains organismes comme l'Union Nationale pour l'Habitat des Jeunes (Unhaj) pour l'information et l'orientation des jeunes sont insuffisants, alors qu'il faudrait une politique de prévention pour aider le jeune à devenir autonome. De nombreuses associations sont en difficulté car les financements des collectivités territoriales se réduisent.

**M. Alain Milon, président.** – J'avais évoqué le sujet de l'hébergement d'urgence avec Jacques Mézard. Près de 2 milliards sont consacrés à ce programme, mais ils ne sont pas toujours utilisés à bon escient. Je vous proposerai de constituer une mission d'information ou de contrôle, dont le rapporteur serait M. Morisset, sur ce sujet.

**M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis.** – Je vous remercie de cette proposition.

Les dispositifs d'hébergement sont saturés depuis cinq ans. Lorsqu'arrive un événement comme à Marseille, avec des femmes et des enfants dans une situation compliquée, on traite l'urgence.

Monsieur Amiel, les programmes 109 et 135 sont davantage concernés par l'habitat insalubre mais il y a des conséquences sur le programme 177. On frappe à la porte du premier rencontré pour trouver des solutions.

Madame Schillinger, vous avez raison d'alerter sur la place particulière des grands structures parisiennes qui font de la stratégie et disposent de plus de places. Une commande publique comme l'année dernière avec 70 hôtels Formule 1 est bien différente du travail des départements avec les associations locales. Les grandes structures nationales raflent les appels d'offre, mais les services de l'État se tournent vers les petites associations dès qu'ils rencontrent un problème... Elles assurent un accompagnement par un ratio d'un éducateur pour 15 personnes, alors que le ratio pour les grandes structures est d'un pour 45. Les associations locales ne comprennent pas. Examiner plus en détail les frais de fonctionnement et de gestion de ces grandes structures, dans le cadre de la mission proposée, est une bonne idée.

Oui, madame Lienemann, le nombre de places en CHRS est insuffisant. Toutes les associations ont montré leur mécontentement en mars dernier, constatant que la dotation allait baisser de 57 millions sur quatre ans, dont 20 millions dès 2018. Je n'ai pas non plus apprécié d'apprendre cela en février, au lieu de pouvoir en débattre lors de l'examen de la loi de finances. En 2018, il n'y a pas eu de décret d'avance mais une loi de finances rectificative. L'ouverture systématique de crédits supplémentaires en cours d'année n'est pas souhaitable. Le Gouvernement voudrait que les personnes passent directement de l'hôtel à un logement pérenne, mais entretemps il faut un accompagnement social, notamment par les CHRS. Nous avons rejeté les crédits de cette mission de 2014 à 2016. En 2017, nous avons souligné l'effort de sincérité budgétaire. Cette année, il y a le plan logement d'abord et le plan pauvreté. L'année prochaine, nous ferons le point avec le Gouvernement sur l'application de ces mesures et pourrons l'alerter sur l'avancement des 10 000 places dans les maisons relais ou les 40 000 places d'intermédiation locative...

Madame Apourceau-Poly, si l'on veut intégrer les personnes, il faut un logement social à la fin. Réaliser 40 000 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) prendra au moins deux ou trois ans pour les agréments, et les bailleurs sociaux bouclent difficilement leurs plans de financement en raison de multiples restrictions comme la réduction des APL et des dotations.

Madame Doineau, les départements demandent des solutions pour les mineurs non accompagnés. Sont-ils mineurs ou majeurs ? Le 115 nous a alertés que, dès lors qu'ils sont majeurs, ils ne sont plus prioritaires, à la différence des familles avec enfants. De même, un jeune en situation irrégulière ne devient plus prioritaire au bout d'un an à un an et demi d'hébergement. Il y a deux publics : un public traditionnel, et les étrangers, avec parfois des conflits.

Nous avons entendu le message de l'Unhaj : de nombreuses associations ont perdu les financements des collectivités pour l'accompagnement. La sortie du dispositif d'urgence suppose d'aider par un accompagnement social.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires ».*

## **Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » – Examen du rapport pour avis**

**M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».** – Les crédits de paiement de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » s'élèveront en 2019 à un peu plus de 21 milliards. Par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2018, ils traduisent une augmentation de 7,5 %, que l'on doit ramener, compte tenu de l'ouverture de crédits supplémentaires de 360 millions figurant au projet de loi de finances rectificative pour 2018, à 7,1 %.

La mission « Solidarité » se distingue des autres missions car le fait générateur de la dépense, étroitement lié au nombre de bénéficiaires des deux principales allocations de solidarité versées par l'État – prime d'activité et allocation adulte handicapé – présente un caractère foncièrement imprévisible. Le dynamisme budgétaire des crédits de solidarité se justifie par leur vocation à « redonner du pouvoir d'achat aux Français et à valoriser le travail », sans que cet objectif n'ait jamais été cadré par un pilotage précis.

D'année en année, un point menace un peu plus la cohérence globale de cette mission ; le vocable « Solidarité » abrite deux dispositifs dont la vocation est résolument distincte. La nature profondément solidariste de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), que notre commission a récemment réaffirmée, semble de moins en moins compatible avec l'inflexion dont le Gouvernement entend revêtir la prime d'activité, dont il souhaite faire l'instrument principal d'une incitation au retour à l'emploi. L'examen conjoint des crédits alloués à ces deux prestations ne doit pas nous faire oublier leurs différences profondes.

Concernant la prime d'activité, j'ai réalisé, cette année encore, un exercice que les pouvoirs publics n'ont toujours pas pris le temps de réaliser, se contentant de déduire le succès de la prime aux chiffres de son recours : est-elle réellement un instrument efficace d'incitation financière à la reprise d'activité ?

Les modifications apportées par le projet de loi de finances (PLF) pour 2019 l'inscrivent dans cette voie, comme l'article 82 qui crée une seconde bonification individuelle du montant de la prime de 20 euros, limitée aux seuls bénéficiaires touchant des revenus professionnels compris entre 0,5 et 1 Smic. L'intention est clairement d'inciter les travailleurs déjà partiellement insérés dans l'emploi à s'y insérer davantage.

La réalité semble toutefois plus complexe, comme vous le montre ce document, actualisé des mesures contenues dans le PLF pour 2019.

Dans mon rapport, deux schémas illustrent la situation financière de deux foyers – l'un célibataire, l'autre composé de deux personnes actives – n'ayant pas charge d'enfant. Dans ces deux cas, les effets de la prime d'activité se déploient pleinement dans des zones de rémunération situées aux alentours de 0,3 et 0,4 Smic net individuel. Le montant de prime d'activité perçu décroît assez rapidement en fonction de l'augmentation du revenu d'activité du bénéficiaire et s'annule autour d'une rémunération équivalente à un Smic net individuel.



L'effet incitatif au retour à l'emploi est donc faible en comparaison de l'effet de soutien au pouvoir d'achat.

La conclusion est inverse pour les graphiques qui matérialisent la situation de deux foyers avec enfants. La prime d'activité atteint son niveau le plus élevé vers des zones de rémunération plus proches du Smic, là où les bénéficiaires se trouvent déjà partiellement intégrés dans l'emploi. Les effets incitatifs de la prime d'activité sont donc clairement démontrés dans le cas d'un foyer ayant charge d'enfant. L'effet incitatif de la prime, que le Gouvernement entend amplifier, n'est strictement acquis que pour les ménages bénéficiant déjà d'un certain revenu et surtout lorsqu'il se cumule avec celui, d'une toute autre nature, des dispositifs de politique familiale.

Soyons particulièrement attentifs aux effets croisés des différentes prestations sociales, d'autant plus que l'examen de ces crédits est, cette année, particulièrement stratégique. Ils annoncent, par leur montant et leur destination, les grandes orientations de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté pour toute la suite du quinquennat. Il est donc fondamental que nous nous saisissons de ces enjeux et que nous nous extrayions de la logique strictement annuelle dans laquelle tout PLF est de nature à nous retenir.

J'identifie deux risques principaux. Je crains d'abord que les arbitrages budgétaires de la Stratégie pauvreté soient principalement consacrés à l'incitation à la reprise d'activité – ce qui est une bonne chose – en oubliant le soutien aux revenus les plus modestes. Le revenu de solidarité active (RSA) n'a fait l'objet d'aucune annonce de revalorisation particulière, et la concentration sur la prime d'activité des efforts de lutte contre la pauvreté monétaire risque de privilégier les personnes touchant des revenus d'activité autour du Smic, au détriment de ceux touchant des revenus inférieurs ; par ailleurs, la nature interministérielle de la stratégie ne nous prémunit pas d'un risque d'éclatement. De nombreux programmes – le 304 au titre de la solidarité monétaire, le 177 au titre de l'hébergement, le 102 au titre du travail – sont concernés et, à ce stade décisif de la concertation, nous ne voyons pas encore se dessiner de vision globale.

Cette absence de vision ne peut que nous inquiéter, alors même que l'Assemblée nationale adoptera dans les prochains jours une loi de financement de la sécurité sociale qui, en sous-revalorisant massivement les prestations sociales, ne manquera pas de conduire les retraités et les familles aux frontières de la pauvreté.

Plusieurs annonces importantes nous sont néanmoins parvenues. Les perspectives d'un revenu universel d'activité, dont les contours ne sont pas encore arbitrés, et d'un service public de l'insertion piloté par l'État, figurent parmi les réformes structurelles les plus ambitieuses de cette Stratégie pauvreté. Nous devons nous montrer particulièrement attentifs à ces inflexions décisives qui, derrière un légitime objectif d'efficience, risquent de modifier en profondeur les grandes lignes de notre modèle de solidarité. À titre d'exemple, l'absorption des aides pour le logement dans le nouveau revenu universel d'activité aurait des conséquences importantes insuffisamment anticipées.

Le programme 157 retrace les crédits consacrés à l'allocation adulte handicapé (AAH), qui atteindront 10,3 milliards en 2019, soit une hausse importante de 6,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2018. Cette augmentation sensible fait écho à une ambitieuse réforme de l'allocation, dont le Gouvernement a prévu de faire passer le montant de 810 à 900 euros mensuels d'ici le 1<sup>er</sup> novembre prochain. Je salue cet effort. Cette mesure

louable, prise en faveur du pouvoir d'achat des personnes handicapées dans l'incapacité d'exercer un emploi, est toutefois accompagnée d'ajustements paramétriques inquiétants.

La première d'entre elles promet un « alignement des règles de prise en compte des revenus d'un couple bénéficiant de l'AAH sur celles d'un couple bénéficiant du RSA ». Il s'agit d'abaisser le plafond en-deçà duquel un couple d'allocataires peut bénéficier de deux AAH à taux plein : de 2, le coefficient multiplicateur passe progressivement à 1,9 en 2018, puis 1,8 en 2019. Cette redéfinition du plafond a suscité l'alerte de nombreuses associations du monde du handicap.

Cette réforme repose sur un postulat sur lequel, comme les rapporteurs de la commission des finances, j'émetts de forts doutes : le rapprochement de l'AAH et du RSA suggère une parenté contestable entre ces deux prestations. Le RSA, parfois augmenté de la prime d'activité, est un minimum social dû au titre de la solidarité nationale et conçu pour inciter à la reprise d'un emploi ; l'AAH est un revenu de remplacement qui vise un public spécifique plus qu'elle ne sert un objectif. Il s'agit d'une aide et non d'une incitation destinée à éviter les « trappes à inactivité ». Les plus fervents défenseurs d'une allocation de solidarité unique se sont d'ailleurs toujours montrés favorables à ce que soit maintenue, autrement que par de simples modulations de montant, la spécificité des bénéficiaires atteints de handicap.

Une autre réforme, contenue à l'article 83, concerne la fusion des deux compléments de ressources – complément de ressources (CR) et majoration pour la vie autonome (MVA) – que peuvent toucher les bénéficiaires de l'AAH 1, dont le taux d'incapacité permanente est supérieur à 80 %. Là aussi, le Gouvernement entend nous apaiser sur l'impact de cette mesure d'économie qu'est censée absorber l'augmentation faciale de l'AAH. Il nous a également promis qu'une compensation serait assurée par le mécanisme des allocations logement. Il nous faudra rester vigilant : substituer un dispositif universel à un dispositif spécifique ne peut convenir à tous les publics, et les personnes lourdement handicapées ne peuvent excessivement se prêter à des réformes de rapprochement conçues sans leur consultation. C'est pourquoi je soutiens l'amendement de suppression de l'article 83 porté par nos collègues Arnaud Bazin et Éric Bocquet, rapporteurs spéciaux de la mission pour la commission des finances. Il me paraissait important de relativiser et de remettre en perspective la hausse de crédits prévus pour 2019.

Deux autres sujets, tout aussi importants, sont retracés par la mission « Solidarité ». Les mineurs non accompagnés (MNA), anciennement mineurs isolés étrangers, font depuis trois ans l'objet d'une attention politique et médiatique soutenue, dont le Gouvernement a tenu compte dans les crédits qu'il leur consacre pour 2019, puisqu'ils passent de 15,7 millions en 2017 à 132 millions en 2018 puis à 141 millions pour 2019. Attention cependant, ce chiffre ne révèle aucun transfert définitif de charges, ni aucune modification des principes de prise en charge : il ne fait qu'apporter une aide ponctuelle, et encore loin d'être suffisante, aux conseils départementaux. Le défi budgétaire du flux en constante augmentation des MNA reste à relever ; le nombre d'évaluations diligentées par les départements s'est élevé à 20 000 en 2017, presque 25 000 en 2018 et on anticipe un chiffre de 30 000 en 2019. Les promesses faites par le Premier ministre de transférer à l'État la phase d'hébergement d'urgence et d'évaluation doivent être concrétisées.

À titre symbolique, afin d'entériner l'importance de ce sujet, mon amendement crée un programme budgétaire distinct au sein de la mission « Solidarité », exclusivement dédié à l'accueil des MNA. Cette démarche inscrira dans la loi, même temporairement, l'obligation pour l'État d'assumer cette compétence.

Enfin, les crédits du programme 137 relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes sont reconduits en 2019 dans leur montant exact de 2018, à l'euro près, soit presque 30 millions.

À l'issue de cet examen, je vous propose de donner un avis favorable aux crédits de la mission.

**Mme Élisabeth Doineau.** – Avec Jean-Pierre Godefroy, j'avais publié un rapport sur les MNA et demandé que l'État prenne cette compétence, en raison des difficultés des départements à y répondre. Ces derniers ne sont pas tous égaux pour évaluer l'âge ou traiter les documents administratifs... Il faut un ensemble de compétences pour traiter l'environnement ethnico-culturo-économico-social des MNA, qui fait défaut aux départements, même si ces derniers ont multiplié les formations pour pouvoir établir la minorité des jeunes et leur isolement. Je suis favorable à un programme budgétaire distinct. Nous avons proposé une plateforme régionale pour plus de compétence et d'équité dans l'évaluation des jeunes. Il s'agit d'un problème d'immigration, qui relève de l'État. Je salue la déclaration du Premier ministre, qui a annoncé la création d'un fichier biométrique pour vérifier si le jeune n'a pas été évalué ailleurs et limiter le nomadisme.

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Le Gouvernement a annoncé un plan pauvreté dont le montant serait de 8 milliards d'euros pour 4 ans pour 9 millions de pauvres, soit 20 euros par mois par personne en situation de pauvreté – c'est insuffisant. Sa mise en œuvre repose sur une contractualisation avec les départements ; elle semble compromise au vu de leur situation financière... Quelles autres mesures auraient pu être proposées ?

En octobre dernier, le Défenseur des droits a souligné l'existence de maltraitance institutionnelle sur les enfants ou les personnes dépendantes dans des institutions médico-sociales. Les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) ont peu de moyens financiers et humains. Ce budget est insuffisant pour répondre à ces questions.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Je félicite M. Mouiller pour son rapport d'un exceptionnel intérêt, qui pose les bonnes questions sur les objectifs des allocations. Tous les discours du Président de la République sont émaillés de références aux plus vulnérables. Nous nous attendions à ce que la mission « Solidarité » soit marquée du sceau de différentes initiatives sur ce sujet ; au contraire, en totale inadéquation avec le discours, les crédits relatifs à l'aide alimentaire sont en diminution, et il n'y a pas de revalorisation du RSA.

L'aide à la réinsertion sociale et familiale des anciens migrants dans leur pays d'origine participe de la politique migratoire, et est incitative. En 2017, elle était dotée de 10 millions d'euros ; dans le PLF pour 2019, 200 000 euros sont inscrits, soit une division par cinquante, alors qu'elle devrait être au cœur de la politique migratoire....

Vous avez souligné la supercherie concernant la hausse de la prime d'activité. Le rapporteur de l'Assemblée nationale l'estime à 20 euros par an, le ministre de 10 euros en 2018 et 30 euros en 2019... Pour un smicard, en raison de l'indexation, cela revient à 5,5 euros ; or ces informations figurent dans le même arrêté, ce n'est donc pas une erreur... Il y a une volonté manifeste de cacher la réalité. De plus, les travailleurs victimes d'accidents du travail ou de maladie professionnelle en sont écartés ; c'est un comble !

Où avez-vous trouvé le chiffre de 675 euros sur l'AAH ? Elle est à 860 euros cette année, 900 euros l'année prochaine, soit une augmentation de 5 % – sans actualisation.

La disparition du complément de ressources va supprimer la garantie de ressources. Le complément de ressources était attribué à toutes les personnes handicapées qui ne percevaient pas 998 euros par mois ; c'est inacceptable. Il sera remplacé par l'allocation d'autonomie, qui baissera de 170 à 100 euros par mois. Certaines personnes ne toucheront plus rien. Un couple qui touchait 2 AAH n'en touchera plus que 1,8. La lutte contre la pauvreté est proclamée « à son de trompe à tous les carrefours », comme le disait Brassens, mais sur 171 millions d'euros, seuls 135 millions sont spécialement affectés à la lutte contre la pauvreté. Alors qu'il y a 13 millions de pauvres, que voulez-vous faire avec cette somme ? Près de 135 millions seront l'objet de conventions avec les collectivités territoriales, qui se trouveront obligés d'adopter une nouvelle compétence qui leur coûtera très cher.

Le Défenseur des droits réclame une véritable politique de la petite enfance. L'égalité entre les hommes et les femmes, grande affaire du quinquennat, souffre d'un brouillage puisque les cinq grandes actions sont remplacées par trois. Les crédits consacrés à la lutte contre la prostitution et à la réinsertion sociale des prostituées diminuent de 20%, passant de 5 à 4,1 millions. La politique sanitaire et sociale voit ses crédits amputés de 7 %.

Le Gouvernement fait un geste sur les MNA, avec 141 millions de financement. C'est louable, mais cela ne représente que 1,4 million par département. En Ile-et-Vilaine, département que j'ai présidé, l'aide aux MNA coûtait 21 millions. Nous sommes loin du compte... Il faut une politique nationale pour laquelle le Gouvernement serait responsable – c'est lui qui a signé la Déclaration des droits de l'enfant et qui est en charge de la politique migratoire.

**Mme Michelle Meunier.** – Cette mission est encore plus importante que les précédentes, et reflète la teneur de nos débats. Je remercie le rapporteur d'avoir réintégré ces questions de MNA et les rapports du Sénat dans ses travaux. Allons voir sur nos territoires comment cela se passe. Les associations doivent justifier les crédits demandés pour lutter en faveur de la sortie de la prostitution, mais se plaignent du manque de confiance et de reconnaissance de leur action, alors que cela relève à la fois de la lutte contre les violences faites aux femmes et de la lutte contre la précarité.

Dix-huit départements, comme celui de la Gironde, sont engagés dans des dispositifs expérimentaux de lutte contre la pauvreté, en fusionnant différentes allocations comme la prime d'activité et le RSA. Le Gouvernement annonce vouloir faire reculer la pauvreté, mais la manière dont il s'y prend est perfectible... En ce jour de Congrès des maires, il devrait davantage écouter les élus locaux.

**Mme Laurence Rossignol.** – Certes, l'aide de 30 millions pour l'égalité entre les femmes et les hommes est reconduite, mais les années précédentes, les crédits étaient notoirement insuffisants par rapport aux besoins. Deux options se posent à une personne qui était en responsabilité : soit elle s'accroche pour dire qu'elle a tout bien fait, soit elle ne se cache pas ; il n'y avait pas suffisamment d'argent pour cette cause, et j'aimerais que ma successeure dise qu'elle manque d'argent, surtout quand il s'agit d'une grande cause nationale.

Il n'y a pas suffisamment de places d'hébergement pérennes pour les femmes victimes de violence ; 120 femmes sont assassinées chaque année par leur conjoint ou ex conjoint, car le dispositif de prévention, d'alerte et de mise à l'abri est insuffisant. La faiblesse des crédits se compte en nombre de femmes mortes...

Le système de protection de l'enfance est en train d'imploser. Ne voyons pas le sujet des MNA uniquement sous l'angle « ils ont droit » ou « ils n'ont pas droit ». Un jeune de 18 ans et 3 mois ou de 18 ans moins 3 mois doit être mis à l'abri. La pauvreté s'accroît, les parents sont de plus en plus nombreux à ne plus faire face à leur responsabilité. Retirer les allocations familiales n'aidera pas des familles dans un état de dégradation important.

La ministre des solidarités a annoncé prendre le sujet en main. Ce n'est pas la première fois que nous entendons de telles déclarations, mais il manque une volonté politique quotidienne et un nouveau pacte avec les départements. La politique de protection de l'enfance est régaliennne, l'État doit accompagner les départements sur la pauvreté et la dislocation de la société. Je ne voterai pas les crédits de la mission.

**Mme Pascale Gruny.** – Même si vous avez mis en évidence l'action du Gouvernement sur la politique du handicap – qui augmente certains dispositifs d'un côté, mais les réduit de l'autre – je ne suis pas certaine que cela apporte davantage à ces personnes. Les personnes handicapées sont dans une situation différente de celles touchant le RSA ; elles ne le font pas exprès, et ont besoin d'un soutien plus fort.

J'ai connaissance de dossiers compliqués sur des restes à charge élevés ou des remboursements tardifs, qui mettent en difficulté des personnes handicapées ou leurs parents. Cela peut être très gênant, notamment pour des fauteuils spécifiques pour aller travailler ou des voitures adaptées.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Je remercie le rapporteur d'avoir pointé les enjeux. Le Gouvernement a fait des annonces soi-disant mirifiques de revalorisation, mais il réduit le nombre de bénéficiaires ou le taux de prise en charge...

Pour éviter la pauvreté des enfants, il faut d'abord lutter contre la pauvreté des familles ; l'école ne peut pas tout. Je suis également préoccupée par le fait que 45 % des enfants sortis de l'aide sociale à l'enfance rentrent dans des systèmes de logement très instables et deviennent quasiment des SDF, lorsque leur foyer ne leur convient plus ou qu'il ne peut plus les garder. Il n'y a pas de stratégie, et le Gouvernement fait peser des charges nouvelles sur les départements. Le système d'aide à l'enfance n'est pas à la hauteur à l'ambition d'un pays comme le nôtre.

Merci d'avoir cité les expérimentations sur la fusion de différentes allocations. C'est peut-être une très bonne idée, mais n'y mettons pas dedans des dispositifs qui ne sont pas ciblés sur les personnes très en difficulté, notamment les APL, qui sont faites pour solvabiliser la demande de logement des familles modestes – mais qui ne sont pas toutes exclues. La hausse des dépenses de logement est un élément majeur de la croissance des charges contraintes. Si les APL sont incluses dans le RUA, il y aura probablement un problème constitutionnel, avec le risque de supprimer l'APL à ceux qui n'ont pas de minima sociaux. Et si l'APL est incluse dans le RUA, les gens arbitreront entre manger et un retard de loyer. On avait permis aux propriétaires de toucher directement l'APL pour arrêter la logique infernale des impayés de loyer conduisant à l'exclusion, la fusion de l'APL dans le RUA coûtera très cher en frais de justice et en aides sociales... Soutenons notre rapporteur.

**Mme Laurence Cohen.** – Je remercie le rapporteur pour la richesse de son travail. De nombreuses interventions ont porté sur l'AAH. Je ne comprends pas votre manque de soutien à la proposition de loi que nous avons déposée pour supprimer la prise en compte

des revenus du conjoint dans le calcul de l'AAH. C'est une belle occasion ratée, « paroles, paroles... » Ne faisons pas comme le Gouvernement !

Le budget de l'égalité femmes-hommes, c'est 30 millions d'euros, soit 0,007 % du budget de l'État. Voilà où l'on en est ! Lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, nous sommes montés au créneau pour demander des pénalités plus fortes pour les entreprises ne respectant pas l'égalité salariale. Ce « détail » a été rejeté. De même, sur les violences faites aux femmes, le Haut Conseil à l'égalité donne une mine d'informations : le coût des violences est estimé à 2,5 milliards pour la société. Même si d'autres budgets concourent effectivement à l'égalité entre les femmes et les hommes, question transversale, ces sommes sont insuffisantes.

**M. Daniel Chasseing.** – Je me réjouis de constater une hausse de 7,5 % des crédits. L'AAH passe à 900 euros, en hausse de 6,2%. C'est un signe fort. Le handicap n'est parfois pas totalement figé, car des personnes qui ont un handicap psychique peuvent reprendre un emploi dans une entreprise adaptée – dont le nombre a été multiplié par deux – et certaines personnes invalides à 80% peuvent récupérer une partie de leur handicap.

J'approuve votre amendement proposant un programme budgétaire spécifique pour les MNA. Rajoutons leur insertion. Lorsque les MNA sortent du dispositif des départements, rien n'est prévu. Les conseils départementaux ont des difficultés et ne les prennent pas en compte. Faut-il voir avec la région ? En 2016-2017, les crédits pour les MNA étaient de 14 000 euros, ils sont multipliés par 10 aujourd'hui. C'est peut-être insuffisant, mais ces crédits étaient quasi nuls avant.

**Mme Corinne Imbert.** – Je souscris à votre amendement. Le compte n'y est pas par rapport aux budgets des départements qui ne suivront pas la forte augmentation de la MNA. La garde des Sceaux a annoncé que le fichier biométrique serait opérationnel le 2 janvier prochain, mais aujourd'hui, on nous annonce qu'il ne sera qu'expérimental, dans certains départements. En savez-vous davantage ?

**Mme Nadine Grelet-Certenais.** – Ce budget ne mentionne pas un fléau qui existe depuis longtemps, l'inceste. Je reçois régulièrement de nombreux témoignages sur ce sujet tabou, qui a des conséquences délétères sur le plan neurobiologique, comportemental, cognitif et affectif, et augmente la vulnérabilité donc les problèmes de santé et cause des troubles dépressifs, addictifs, alimentaires... Le film *Les Chatouilles* met l'accent sur ce sujet. Remettons des moyens pour sensibiliser de nouveau et dénoncer ce problème dans les écoles et sur les réseaux sociaux. N'oublions pas ce sujet, et faisons-en une grande cause.

**Mme Nassimah Dindar.** – Merci pour ce très bon rapport qui donne une vision globale des différentes allocations et du parcours de solidarité, souvent très fragmenté. Les violences faites aux femmes sont un sujet qui fait parfois sourire ou prêter à confusion. Mais dans chaque département où il y a un délégué à la condition féminine ou à l'égalité hommes-femmes, son budget est inférieur à 70 000 euros par an. Ces délégués se tournent vers les départements pour essayer de mener des actions sociales conjointes, envers les familles en grande difficulté, comme les familles monoparentales. Cela produit des dépenses annexes ou connexes à la charge des départements.

Il ne faut donc pas confondre la vitrine parfois caricaturale du débat sur l'égalité entre les femmes et les hommes, #MeToo, etc., avec les problématiques sociales et quotidiennes liées à ce débat, qui méritent un regard plus éclairé. C'est un vrai sujet !

**M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis.** – Je partage un certain nombre des avis qui ont été donnés, à commencer par celui de Mme Doineau sur les moyens consacrés par les départements à la gestion des MNA.

S'agissant des MNA, une négociation est en cours entre l'État et les départements, sur les aspects budgétaires mais aussi sur la simplification des mesures. À travers l'amendement que je propose, nous envoyons un message : nous voulons de la transparence dans la gestion des MNA. Par ailleurs, nous savons que les moyens alloués sont insuffisants ; mais il s'agit d'amorcer le dialogue avec l'État.

Madame Apourceau-Poly, le plan pauvreté n'a fait pour l'instant l'objet que de simples annonces. Nous avons auditionné le délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté ; le débat est sur la table, et un certain nombre d'orientations ne sont pas tranchées. Par exemple, il a été question tout à l'heure du revenu universel d'activité : quel serait son périmètre ? Le débat est loin d'être terminé ; aujourd'hui, on n'en est vraiment qu'au début du processus.

Ces questions renvoient aussi à la discussion avec les départements. Le plan pauvreté relève à nouveau d'une démarche descendante, avec des orientations nationales de politique publique ; en même temps, on veut s'appuyer sur le réseau local et notamment sur les départements, vecteurs de proximité.

La contractualisation est en cours. La négociation reste difficile, pour les raisons que vous savez ; son issue est incertaine, et tout reste à faire. Quelques moyens existent néanmoins : le fonds dédié est abondé à hauteur de 135 millions, destinés à lancer les premières opérations de contractualisation avec les départements. La volonté existe donc, mais nous n'en sommes qu'au démarrage ; nous verrons en 2019 quelles sont les grandes orientations données autour du plan pauvreté.

Monsieur Tourenne, concernant l'aide alimentaire, les crédits sont en diminution, mais les sommes correspondantes sont en partie transférées vers l'aide pour les cantines. L'engagement de crédits se fait donc sur une autre mission, à moyens constants.

Les associations qui gèrent l'aide alimentaire au niveau national sont inquiètes, d'autant plus que se déroule en ce moment même, dans le cadre de la révision de la PAC, la renégociation des fonds européens d'accompagnement, avec un risque de diminution des crédits européens.

Je ne reviens pas sur les moyens consacrés aux évolutions financières.

S'agissant de la prime d'activité, les 20 euros que vous avez évoqués ne concerneront que les personnes qui gagnent entre 0,5 et 1 SMIC. Cette mesure est donc extrêmement limitée.

Concernant l'AAH, j'ai dit qu'on passait de 675 à 900 euros ; les 860 euros constituent une étape intermédiaire, en application depuis vingt jours, donc déjà budgétée au titre de l'année 2018.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – L'allocation était précédemment de 820 et non de 675 euros.

**Mme Nassimah Dindar.** – Il faut changer un chiffre dans le rapport.

**M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis.** – Quoi qu’il en soit, l’évolution est applicable au 1<sup>er</sup> novembre.

Sur la fusion des compléments de ressources de l’AAH au profit de la majoration pour la vie autonome (MVA), nous sommes d’accord ; d’où l’intérêt de mon amendement, qui témoigne de notre refus d’un tel alignement par le bas.

Sur l’égalité entre les hommes et les femmes, nous disons tous que les crédits engagés ne sont pas à la hauteur des ambitions annoncées. Il y va aussi d’un problème de transparence : il s’agit d’une problématique interministérielle ; il est donc difficile de s’y retrouver. Chacun évoque par bribes, de son côté, des moyens dédiés, mais nous ne disposons d’aucune vision globale. Quoiqu’il en soit, il existe un décalage évident entre le message et les moyens alloués.

Concernant la lutte contre le système prostitutionnel et l’accompagnement des personnes qui souhaitent en sortir, nous ne comprenons pas les diminutions de crédits. On nous répond que cette diminution est l’effet logique d’une insuffisante sollicitation du fonds.

**Mme Laurence Rossignol.** – La loi n’est pas appliquée !

**M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis.** – Mais peu de personnes ont aujourd’hui la possibilité d’y accéder.

Si l’allocation financière d’insertion sociale (AFIS) est sous-consommée, c’est ainsi parce que les personnes concernées ne savent en faire la demande. Il est indispensable que les crédits alloués soient au minimum à la hauteur de l’année précédente ; de nouveau, on constate un décalage entre l’annonce et la réalité. Je rappelle que dans certains départements, les outils ne fonctionnent tout simplement pas ; comment, dès lors, se prévaloir d’une sous-consommation du fonds pour en diminuer les crédits ?

Mme Rossignol a évoqué les 30 millions d’euros de la mission. Mais il faut savoir que cette somme ne représente que les crédits dédiés à l’accompagnement des acteurs associatifs : l’essentiel des mesures n’entrent pas dans le périmètre de cette mission.

Madame Gruny, vous avez évoqué le volet handicap. Nous partageons votre analyse. Sur le reste à charge – ce débat, de nouveau, n’entre pas du tout dans le périmètre de la mission –, je vous renvoie au rapport que j’ai récemment présenté au nom de la commission. Nous y évoquons clairement la nécessité de réformer la prestation de compensation du handicap (PCH) et, s’agissant des niveaux de remboursement, de réactualiser les décrets. Les tarifs de remboursement sont basés sur un décret du 8 décembre 2005, qui n’a jamais été actualisé.

Madame Lienemann, je rejoins vos inquiétudes. Nous aurons un vrai débat, l’année prochaine, sur le plan pauvreté. Je précise simplement que, en matière de sorties de l’aide sociale à l’enfance (ASE), une disposition vient d’être négociée, comme nous l’a confirmé le délégué interministériel : un forfait de 2 000 euros par majeur sortant du dispositif sera versé aux départements pour faciliter l’accompagnement des jeunes majeurs. Il y a là, certes, la reconnaissance d’un vrai problème ; mais c’est insuffisant au regard des besoins.

Madame Cohen, j’ai entendu vos remarques. S’agissant des plafonds de ressources, une petite nuance par rapport à la proposition de loi que vous avez présentée portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de



l'AAH. Nous souhaitons, nous, que le dispositif soit fléché sur les couples menacés d'appauvrissement. Il y a entre nous une nuance importante, notamment philosophique.

Monsieur Chasseing, un signe fort est envoyé par le Gouvernement aux entreprises adaptées, puisqu'il double les budgets dédiés. Le débat sur l'insertion des jeunes est notamment essentiel ; il aura toute sa place, de manière générale, dans le plan pauvreté. En effet, l'accompagnement n'est pas couvert par la garantie jeunes.

Madame Grelet-Certenais, je partage votre préoccupation sur l'inceste. Il n'existe pas de crédits fléchés : cette question, comme les grandes causes nationales, est traitée par plusieurs mesures.

Madame Dindar, vous avez évoqué la question des moyens. Nous sommes une nouvelle fois renvoyés au décalage entre les annonces et les budgets, qui restent modestes, en particulier lorsqu'on les rapporte aux sommes versées à chaque département, dont l'État espère pourtant qu'ils prendront le relais.

Quoi qu'il en soit, mes chers collègues, il me semble que nous partageons l'essentiel.

**Mme Laurence Rossignol.** – Un mot sur l'AFIS : le Gouvernement ne fait pas appliquer la loi ; aucune demande de prise en charge n'est donc déclenchée, ce qui permet de justifier une baisse du budget. On assiste donc à une extinction programmée de ce dispositif par le Gouvernement.

**M. Alain Milon, président.** – Nous passons maintenant à la présentation de l'amendement du rapporteur pour avis.

**M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis.** – Par souci de transparence et pour montrer l'importance que nous accordons à cette question, nous souhaitons la création d'un nouveau programme budgétaire exclusivement dédié à l'évaluation et à l'hébergement d'urgence des mineurs non accompagnés, à crédits constants.

**M. Alain Milon, président.** – Je mets aux voix l'amendement présenté par notre rapporteur pour avis.

*La commission adopte l'amendement.*

**M. Alain Milon, président.** – Je mets aux voix les conclusions du rapporteur.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».*

### **Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » – Examen du rapport pour avis**

**M. Alain Milon, président.** – Nous en venons à la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». L'année dernière, j'avais suppléé Bruno Gilles qui se trouvait dans l'impossibilité de présenter son rapport. Je suis particulièrement heureux qu'il puisse le faire aujourd'hui.

**M. Bruno Gilles, rapporteur pour avis de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».** – Merci, monsieur le président.

La mission budgétaire « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » présente une particularité : le simple maintien des dispositifs existants entraîne chaque année une économie substantielle. Cette tendance s'explique par la baisse naturelle du nombre d'anciens combattants à mesure que s'éteignent les générations qui ont combattu durant la Deuxième Guerre mondiale, en Indochine ou en Afrique du Nord.

Certes, l'engagement de la France sur de nombreux théâtres d'opérations extérieures fait grossir les rangs de la « quatrième génération du feu », qui a des attentes et des besoins spécifiques. Le nombre de soldats engagés dans les OPEX est néanmoins sans commune mesure avec celui des soldats mobilisés au siècle dernier.

Si les crédits de la mission baissent de près de 160 millions d'euros en 2019, cette baisse ne résulte donc pas de mesures d'économie. On constate néanmoins que le Gouvernement n'a pas fait le choix, en dehors de mesures sur lesquelles je reviendrai, de redéployer les économies réalisées pour améliorer, à budget constant, les dispositifs existants.

La mission est composée de trois programmes, d'importance très inégale.

Le programme 167, qui finance les actions concourant aux liens entre la Nation et son armée, est marqué par la fin du cycle de commémorations du centenaire de la Première Guerre mondiale. Le groupement d'intérêt public « Mission du centenaire » achèvera sa mission au premier semestre 2019 en publiant un rapport sur son action au cours des quatre dernières années. La subvention versée par l'État à ce GIP sera donc presque entièrement supprimée. Par ailleurs, les crédits dédiés à la rénovation de cimetières et lieux de mémoire baisseront du fait du retour à un rythme plus habituel.

Toutefois, la baisse des crédits dédiés aux actions de mémoire est plus forte que ce seul effet cyclique. Selon nos calculs, en dehors de l'arrêt des dépenses liées au centenaire, le PLF table sur une économie de 2,79 millions, soit plus de 20 % des crédits dédiés aux actions de mémoire en 2018. Je ne peux que regretter cette baisse, qui pourrait remettre en question un certain nombre d'actions, notamment éducatives, à un moment où elles sont particulièrement nécessaires.

Je note par ailleurs qu'aucun crédit n'est prévu pour le financement du service national universel (SNU), alors que sa mise en œuvre devrait être amorcée en 2019. Il ne serait pas acceptable que ce nouveau dispositif soit financé en ponctionnant les lignes budgétaires qu'il nous est demandé de voter en loi de finances initiale.

Le programme 169 représente plus de 90 % des crédits de la mission. Il finance notamment les pensions militaires d'invalidité (PMI) et la retraite du combattant. Je l'ai dit : ces crédits connaissent une baisse tendancielle, qui serait de 156 millions en 2019.

Si les dispositifs existants sont maintenus, quelques mesures nouvelles doivent être saluées. Premièrement, le Gouvernement a enfin annoncé l'attribution de la carte du combattant aux soldats ayant servi en Algérie entre juillet 1962 et juillet 1964. Il s'agit d'une revendication ancienne du monde combattant, plusieurs fois relayée au Sénat et notamment en juin dernier, avec l'adoption par le Sénat d'une proposition de loi en ce sens. Cette mesure pourrait concerner jusqu'à 50 000 bénéficiaires, pour un coût en année pleine d'environ

30 millions d'euros. Pour 2019, toutefois, le coût ne serait que de 6,6 millions d'euros, en raison de la montée en charge nécessairement progressive de cette mesure. En outre, le Gouvernement a annoncé son intention de réunir une commission tripartite avec les associations et des parlementaires pour envisager une revalorisation du point d'indice des PMI. Enfin, une revalorisation de la rémunération des expertises médicales nécessaires en matière de PMI est annoncée. Ces mesures sont bienvenues, mais elles ne correspondent qu'à une fraction réduite des économies permises par la baisse du nombre d'anciens combattants.

Toutes les autres demandes du monde combattant ont été écartées, soit en raison de leur coût, soit pour des raisons de fond. Certaines de ces demandes seront peut-être évoquées au cours de nos débats ou en séance publique.

L'article 73 correspond à la mise en œuvre du plan annoncé par le Gouvernement en faveur des harkis. Ce plan comporte une revalorisation de 400 euros de l'allocation de reconnaissance ainsi que la création d'un fonds en faveur des descendants de harkis en difficulté socioprofessionnelle. Ce plan met en œuvre une partie des recommandations du rapport récemment rendu par le préfet Dominique Ceaux. Le coût de ces mesures en 2019 serait d'environ 10 millions.

Enfin, les dispositifs d'indemnisation des victimes de spoliations et de persécutions antisémites continuent d'être sollicités, et les crédits correspondant progresseraient nettement en 2019, du fait de l'anticipation de plusieurs dossiers à fort enjeu.

Je voudrais avant de conclure évoquer deux opérateurs financés par les crédits de cette mission. Un effort serait demandé à l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG), dont la subvention serait réduite de 400 000 euros. Un nouveau contrat d'objectifs et de performance doit être conclu avec l'État dans les mois à venir. Malgré la baisse du nombre de ses ressortissants, l'ONAC-VG continuera à avoir un rôle essentiel à jouer en matière de transmission et de mémoire.

J'ai par ailleurs eu l'occasion de me rendre à l'Institution nationale des Invalides (INI), qui met en œuvre un important plan de transformation. Ce plan, qui comporte une redéfinition du projet médical et la création d'un centre de réhabilitation post-traumatique, imposera une révision de la réduction du plafond d'emplois. Ce plan comporte également un important projet de rénovation des infrastructures, dont la première pierre devrait être posée prochainement et qui devra être menée en site occupé.

Au bénéfice de ces observations, je vous propose de donner, comme nos collègues de la commission des finances, un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission. Je vous propose également de donner un avis favorable à l'adoption de l'article 73, qui est la traduction législative du plan « harkis ».

**Mme Jocelyne Guidez.** – Je remercie le rapporteur pour son excellent travail.

L'allocation en faveur des harkis est une bonne nouvelle. En revanche, je regrette la diminution de la subvention versée à l'ONAC-VG, sachant que, par ailleurs, on fait chaque année des économies sur les crédits dédiés aux anciens combattants, puisque, hélas, leur nombre diminue régulièrement.

Le devoir de mémoire est l'affaire de tous, et pas seulement de l'État. Je pense notamment à nos écoles – en la matière, il y a beaucoup à faire. Je vous renvoie à une

initiative sympathique qui a été menée dans l'Essonne : le Conseil départemental a distribué dans chaque commune un drapeau pour les enfants. Cette idée a permis d'impliquer les professeurs des écoles et de mobiliser nos concitoyens, parents et enfants, autour des monuments aux morts.

**Mme Laurence Cohen.** – Je suis particulièrement préoccupée par la baisse des crédits de l'action « Politique de mémoire ». Dans une période politique marquée par une montée de l'extrême-droite et un très grave révisionnisme concernant les événements de la Seconde Guerre mondiale, il y a un besoin d'éclaircissement et de travail sur la mémoire. Éclairer le passé permet de mieux comprendre le présent et de mieux voir l'avenir. Face à ce danger, cette baisse de crédits m'inquiète beaucoup – ce point devrait nous rassembler.

Par ailleurs, je suis préoccupée par le report de la revalorisation du point d'indice des pensions de 2020 à 2021.

Enfin, *quid* du refus d'améliorer la situation des conjoints survivants de grands invalides de guerre ou des veuves d'anciens combattants décédés avant l'âge de 74 ans, qui ne peuvent bénéficier de la demi-part fiscale supplémentaire ?

**M. Philippe Mouiller.** – Je félicite le rapporteur pour la qualité de ses travaux.

Concernant le service national universel, disposez-vous d'informations sur son financement ? Des annonces ont été faites ; vous avez fait part de vos inquiétudes. On parle de six mois de service universel, dont une partie avec hébergement. Le financement de cette mesure pose question – c'est vrai pour la présente mission, mais aussi, plus globalement, pour le budget des armées.

La diminution des crédits de l'ONAC-VG m'inquiète moi aussi. Le Gouvernement a-t-il prévu des réductions de personnels ? L'une des missions essentielles de l'ONAC-VG, dans chaque département de France, est d'accompagner les anciens combattants, en matière de solidarité notamment – je pense par exemple à la constitution des dossiers.

Je lance une autre alerte, s'agissant des commissions médicales de suivi. Lorsque la santé d'un ancien combattant ou d'une victime de guerre évolue défavorablement et que sa situation doit être réévaluée, l'avis du médecin traitant ne suffit pas ; or le temps nécessaire tant à l'obtention des rendez-vous médicaux qu'à l'instruction administrative des dossiers peut être considérable. Certains pensionnés décèdent avant la fin de l'instruction.

**M. Jean-Marie Morisset.** – Merci à notre rapporteur d'avoir rappelé que chaque année, à pareille époque, le même argument est brandi : si le budget baisse, c'est que la démographie de nos anciens combattants décroît. Mais les économies réalisées ne sont pas utilisées pour prendre en compte les besoins de ces anciens combattants !

Nous pouvons malgré tout nous féliciter – nous y sommes pour quelque chose, comme le sait bien Philippe Mouiller – des avancées obtenues en matière d'extension de la carte du combattant.

En revanche, il faudra se pencher sur le cas des militaires déployés en Algérie de 1964 à 1967 pour la sécurisation des installations militaires, après les accords d'Évian, dont certains sont décédés sur place.

Notre secrétaire d'État a ouvert le dialogue avec les anciens combattants ; il serait bon, dans ce cadre, après le succès obtenu sur la carte du combattant, que nous nous donnions une nouvelle priorité. Un dossier est souvent évoqué par les anciens combattants : l'attribution de la demi-part fiscale supplémentaire aux conjoints dont le mari est décédé avant l'âge de 74 ans.

On peut regretter que les crédits dédiés à la politique de mémoire diminuent. Ce qui m'inquiète davantage, néanmoins, c'est l'ONAC-VG. Sa directrice nous a expliqué qu'elle rencontrait des difficultés pour mener à bien ses recrutements, alors qu'un travail administratif important attend l'office. Il est indispensable de maintenir un office dans chaque département. Nos anciens combattants exigent à juste titre d'avoir accès à un interlocuteur de proximité.

**Mme Corinne Féret.** – À mon tour de remercier le rapporteur pour son rapport et pour la qualité des auditions qu'il a organisées.

Je regrette la diminution très forte de l'enveloppe dédiée au devoir de mémoire. Au terme de la mission du centenaire, il est normal que les crédits baissent ; mais il est en même temps nécessaire de maintenir un budget digne de ce nom. Je constate que, dans nos départements, à l'occasion des commémorations du centenaire, la population, et notamment les enfants et les enseignants, se sont particulièrement mobilisés, grâce au travail pédagogique qui avait été réalisé. Entretien cet élan !

Par ailleurs, le nombre des OPEX va croissant : la France intervient sur des terrains de plus en plus nombreux. Cette augmentation doit être prise en compte.

Doit être prise en compte également une demande récurrente des associations d'anciens combattants, qui a déjà été relayée par certains de mes collègues : celle qui concerne la demi-part fiscale supplémentaire pour les veuves des anciens combattants. Le seuil est aujourd'hui fixé à 74 ans ; nous devons travailler sur son abaissement, sachant que, en tout état de cause, les populations concernées ne seraient pas très nombreuses.

Sur la réorganisation de l'ONAC-VG dans nos territoires, enfin, il est nécessaire que nous soyons vigilants : concrètement, si le nombre d'agents diminue, on peut imaginer que certains sites ferment et que l'action de l'office soit recentrée au niveau régional ; or, si les services rendus par cette administration sont très bien perçus, c'est en vertu de sa proximité. Veillons donc à ce qu'un nouveau service public de proximité ne disparaisse pas de nos territoires.

**M. Bruno Gilles, rapporteur pour avis.** – Je rappelle quels sont les trois points positifs qui ont été soulevés pendant nos auditions, et qui nous ont amenés à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission : l'attribution de la carte du combattant aux soldats déployés en Algérie entre 1962 et 1964, les mesures en faveur des harkis et les orientations prises pour l'évolution de l'INI. S'agissant de ce dernier point, une légère inquiétude financière s'était exprimée l'an dernier ; elle a été levée cette année.

Madame Guidez, la diminution de 400 millions du budget de l'ONAC-VG correspond à peu près à la baisse du nombre d'anciens combattants. Lorsque nous avons reçu la directrice de l'office, elle n'était pas inquiète pour le budget de 2019 ; mais nous devons être très attentifs concernant le budget de 2020. Cinq équivalents temps plein seront

supprimées en 2019, mais, selon toute vraisemblance, cette baisse devrait être absorbée sans problème.

Madame Cohen, la diminution des crédits de l'action « Politique de mémoire » est en partie liée à la fin du centenaire ; ce qui me semble grave, c'est qu'on retranche de ces crédits une somme de 2,7 millions qui, elle, n'a rien à voir avec la fin du centenaire.

Monsieur Mouiller, aucune information ne nous a été transmise sur le financement du SNU. Nous avons soulevé à plusieurs reprises ce problème, qui méritera un débat en séance. La seule réponse que nous avons reçue est qu'un tel financement pourrait être inscrit dans un projet de loi de finances rectificative qui sera déposé au printemps. Nous avons besoin de réponses plus claires sur cet engagement du Président de la République.

Nous avons également soulevé la question de la représentation départementale de l'ONAC-VG, sur laquelle il ne faut pas transiger. En la matière, il faut de la proximité et du quotidien.

Madame Féret, sur le sujet des anciens combattants des OPEX, il faudra aussi que nous soyons attentifs, mais la secrétaire d'État nous a plutôt rassurés.

Par ailleurs, la présence de nos militaires en Algérie après 1964 relevait-elle à proprement parler de combats, ou d'opérations de maintien de l'ordre ? Nous avons réussi à obtenir l'attribution de la carte du combattant aux soldats déployés entre 1962 et 1964 ; pour ce qui est des déploiements ultérieurs, le dossier me paraît complexe à faire aboutir.

Pour ce qui concerne le devoir de mémoire, on peut certes regretter la baisse des crédits, qui est de 2,79 millions ; mais il faut rappeler que les crédits de l'ensemble de la mission s'élèvent à 2 milliards d'euros.

La demi-part est un droit pour les anciens combattants, que la veuve peut conserver ; en revanche, celle-ci ne peut l'obtenir si son mari n'en bénéficiait pas. On peut en débattre ; mais ce principe me semble assez justifié.

**Mme Jocelyne Guidez.** – Même si le mari est mort au combat ?

**M. Bruno Gilles, rapporteur pour avis.** – Je poserai la question.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », ainsi que de l'article 73 rattaché.*

*La réunion est close à 11 h 45.*

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

**Mercredi 21 novembre 2018**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Communications diverses**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Un mot avant d'en venir à notre ordre du jour proprement dit sur l'audition, demain matin de Gilles Bloch, dont la nomination en qualité de président de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) est envisagée par le Président de la République.

Comme le prévoit l'article 13 de la Constitution, les commissions compétentes du Sénat et de l'Assemblée nationale sont appelées à formuler un avis sur cette nomination.

Aux termes de l'article 19 *bis* du Règlement du Sénat, cet avis est précédé d'une audition publique. À l'issue, nous nous prononcerons par un vote à bulletin secret, sans délégation de vote.

**M. David Assouline.** – Il s'agit d'une procédure prévue par la Constitution mais relativement formelle. Le candidat désigné par le Président de la République n'est pas connu comme chercheur universitaire. Nous aurons donc peut-être des questions désagréables à lui poser et nous aurions pu organiser un débat en amont au sein de notre commission.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le temps imparti, en pleine période budgétaire, ne nous facilite pas les choses et cette procédure suppose en effet un minimum de préparation. Il n'y a pas de sujet tabou et toutes les questions sont bonnes.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Qu'en est-il du vote sur cette proposition de nomination ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Il interviendra à l'issue de l'audition puis nous procéderons au dépouillement concomitant avec nos collègues de l'Assemblée nationale.

### **Mission de la commission en Israël et dans les Territoires palestiniens - Présentation du rapport d'information**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Une délégation de notre commission s'est rendue en Israël et dans les territoires palestiniens du 10 au 16 octobre derniers. À l'origine, le choix d'Israël était lié à la saison croisée, moment fort des relations entre deux pays, dans le contexte des célébrations du 70<sup>ème</sup> anniversaire de la naissance d'Israël. La saison a commencé en juin et se termine demain, 22 novembre. Notre choix s'était également porté sur un pays particulièrement en pointe en matière de numérique. Dans le prolongement du rapport que j'ai établi au nom de notre commission sur la formation à

l'heure du numérique, il paraissait intéressant de mieux comprendre comment Israël, *start up nation* par excellence, faisait face aux défis du monde numérique (soit dit en passant, nous avons appris à cette occasion que « *start up nation* » était une marque déposée par un franco-israélien).

Mais, en définitive, le thème de notre mission a évolué et sa géographie également car nous avons passé plus de temps qu'envisagé initialement à Jérusalem et dans les territoires palestiniens. Dans un souci d'équilibre, nous avons également évalué la politique culturelle extérieure de la France, tant en Israël que dans les Territoires palestiniens.

Dans un contexte très particulier, celui d'un des plus anciens conflits ouverts au monde, nous avons eu un rapide tour d'horizon des enjeux et des difficultés de la diplomatie culturelle de la France au sens large, et c'est pourquoi j'ai souhaité vous en présenter les conclusions, avant l'examen du rapport pour avis des crédits de l'action extérieure de l'État par notre collègue Claude Kern, membre de la délégation.

Avant d'aborder les relations culturelles et scientifiques entre la France et Israël d'une part, entre la France et les territoires palestiniens d'autre part, un mot du thème premier de notre mission, celui du numérique, notamment éducatif.

Quels enseignements tirer de l'expertise israélienne ?

D'abord que pour de multiples raisons, à la fois historiques, stratégiques et économiques, Israël est résolument tournée vers des secteurs qui nécessitent peu d'énergie et de matières premières mais un savoir-faire de pointe, ce qui explique le grand nombre de laboratoires et d'incubateurs. L'excellence en matière d'applications numériques est une des conditions de la survie du pays. Plusieurs de nos interlocuteurs ont également souligné combien était grand le rôle de l'armée, les conscrits étant nombreux à se consacrer à des activités de recherche pendant leur période sous les drapeaux.

Pour autant, il est clair que le système éducatif ne s'embarrasse pas de respecter les cycles d'enseignement. Au contraire, le recteur de l'université de Tel Aviv nous a clairement expliqué que non seulement les étudiants étaient recrutés sur concours mais que des lycéens, à travers tout le pays, pouvaient parfaitement suivre des cours de licence en ligne avant même d'avoir obtenu l'équivalent du baccalauréat.

En écho à mon rapport sur la formation à l'heure du numérique, aux dires de nos interlocuteurs, les élèves sont désormais différents cognitivement parlant. En clair, ils ne prennent plus de notes, mais des photos, avec leurs smartphones, des cours dispensés à l'université ou apprennent via des cours en ligne de dix minutes. Dans ce contexte, l'université développe la recherche en neurosciences, afin de faire émerger de nouvelles façons d'enseigner. C'est le champ de l'*emergent learning*, tel que l'enseignement mutuel des élèves, l'enseignant ayant pour tâche essentielle de les encourager.

Autre défi, la sélection des étudiants, qui ne peuvent plus être repérés selon les méthodes traditionnelles, à savoir le bac et des tests psychotechniques. Si l'impétrant a validé trois cours en ligne, il est dispensé des tests.

Par ailleurs, nous avons été très impressionnés par l'entretien que nous avons pu avoir avec les jeunes femmes responsables d'une association d'encouragement de l'orientation des filles vers les études du domaine du numérique, ce qui souligne combien



cette dimension, clairement identifiée dans notre rapport sur la formation à l'heure du numérique est importante.

De même, nous avons pu constater l'importance que nos interlocuteurs accordent à la valorisation de la recherche. En Israël, transformer un résultat de la recherche fondamentale en produit mis sur le marché est très courant. La politique générale du Gouvernement, mise en œuvre notamment par l'autorité de l'innovation, agence indépendante sous tutelle du ministère de l'économie, consiste à ne pas orienter les choix des acteurs concernant les domaines et technologies sur lesquels concentrer les investissements. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que l'innovation israélienne soit financée à plus de 85 % par des fonds privés, avec une part prépondérante d'investisseurs internationaux. Ainsi Mobileye, fournisseur de systèmes d'aide à la conduite que nous avons visité a désormais atteint une taille mondiale, son rachat par Intel l'ayant valorisé à plus de 15 milliards de dollars. Si vous avez récemment acheté une voiture équipée d'un tel système, obligatoire depuis 2013 en Israël, vous êtes très probablement équipé d'un système Mobileye, comme le seront à l'avenir les véhicules de transport en commun dans le cadre des villes intelligentes, avec des bénéfices très sensibles en termes d'accidentologie ou de fluidité de la circulation.

Malheureusement, et cela me fournit une transition pour aborder les relations franco-israéliennes, la France n'est pas perçue comme un partenaire d'importance en matière technologique, même si des partenariats et échanges avec les grands organismes français de recherche existent bel et bien et que la France est le 5<sup>e</sup> partenaire scientifique d'Israël. D'autant que les entreprises israéliennes sont très courtisées au plan international.

Preuve en est la place de la France dans les échanges universitaires : notre pays n'arrive qu'en douzième position. C'est dérisoire, surtout dans un pays dont 20 % de la population parle français et qui compte une communauté française forte de 130 000 personnes, soit la plus importante après l'Europe et l'Amérique du Nord ! Pour autant, selon le président du groupe d'amitié Israël-France, que nous avons rencontré à la Knesset, ce résultat serait même inespéré, ce qui nous renvoie à l'image de la France, souvent perçue comme hostile à Israël. Elle ne peut donc capitaliser sur l'importance de la communauté francophone. Au contraire, les parents récemment arrivés souhaitent avant tout scolariser leurs enfants dans le système scolaire israélien, gage d'une intégration réussie. Dans ces conditions le français n'apparaît que comme un « plus », dont le nombre d'apprenants a rapidement décliné, passant de 40 000 à 15 000 en quelques années.

Sur le plan symbolique, le slogan de l'institut français, « *et en plus je parle français* », est, d'une certaine manière, révélateur de la place du français : un plus... après tout le reste. Une option parmi d'autres, tout comme d'ailleurs dans les territoires palestiniens où il se trouve en concurrence avec les enseignements professionnels. De même, très concrètement, l'entrée de l'institut français de Tel Aviv, pourtant installé dans un bel immeuble ancien de l'avenue principale, est masquée par le restaurant installé au rez-de-chaussée. De même, événement phare de la saison croisée, l'exposition consacrée à Christian Boltanski au musée d'Israël est une exposition temporaire parmi d'autres et n'est que très mal signalée en tant qu'événement de la saison croisée. D'ailleurs, tant les crédits consacrés à la saison que le nombre de manifestations montrent un déséquilibre entre la mobilisation côté français et celle de la partie israélienne, soulignant que la visibilité française demeure en-deçà de ce qu'elle pourrait être. Notre ambassadrice l'a d'ailleurs déploré.

Saluons néanmoins une initiative phare de la saison croisée, l'organisation d'un *hackathon* sur l'apprentissage du français, qui a rencontré un grand succès auprès des lycéens

israéliens. Sans oublier la déclinaison de la Folle journée de Nantes, qui a permis de mettre en valeur le talent des musiciens français.

À l'image de l'institut français ou de la publicité donnée à la saison croisée, la diplomatie culturelle française en Israël reste discrète, ce qui ne remet nullement en cause l'implication des personnels. Signalons toutefois le lancement de plusieurs initiatives prometteuses dans des domaines de compétence qui relèvent directement de notre commission : un satellite civil d'observation et une résidence d'artistes spécialisée dans l'écriture de séries, gros point fort de l'audiovisuel israélien.

J'en viens maintenant à la partie de notre mission consacrée à Jérusalem et aux territoires palestiniens. Maintenir une diplomatie éducative et culturelle suppose une bonne volonté de tous les instants. Ainsi, chaque matin, un minibus part de Jérusalem avec à son bord un diplomate français pour aller chercher la douzaine d'élèves du lycée français habitant Bethléem, de sorte qu'ils franchissent le mur de séparation plus rapidement. De même, nos interlocuteurs de l'institut français de Jérusalem Est nous ont expliqué quelles sont les contraintes de sécurité inhérentes à toute activité, un débordement pouvant toujours survenir. Dernier élément en matière éducative, qui fait écho à une remarque de Claudine Lepage de la semaine dernière, à propos des frais de scolarité : très clairement les parents du lycée français de Jérusalem, établissement conventionné par l'AEFE, ont fait le choix de limiter les frais de scolarité payés par les familles en-deçà de ce qui avait été convenu. Ce sous-financement chronique se traduit, très concrètement, par des difficultés pour renouveler le matériel et même pour mettre en œuvre un système de bourses locales.

Autre exemple de la fragilité de l'édifice, nous avons eu la chance de pouvoir visiter le lycée français international de Ramallah, superbe établissement ouvert à la rentrée 2017 avec une petite section de maternelle et destiné à accueillir progressivement tous les niveaux jusqu'au baccalauréat. Cet établissement est intégralement financé par un jeune homme d'affaires palestinien fortuné, désireux d'offrir un accès aux enfants non seulement à la langue mais aussi à la culture française. Cependant, comme je l'ai indiqué, il s'agit d'un établissement « *français international* », en clair un établissement français mais dont le promoteur souhaite également qu'il permette de scolariser les enfants en anglais, en contradiction éventuelle avec la reconnaissance des enseignements par l'éducation nationale.

À Ramallah toujours, nous avons eu une bonne illustration de ce que nous avons relevé il y a un an lors de l'examen des crédits puis lors de notre débat en séance consacré à la situation de l'Institut français. Dans cette ville où sont implantés les différents services de l'autorité palestinienne, au cœur d'une agglomération qui compte plus de 200 000 habitants, l'institut est partie intégrante du centre culturel franco-allemand... mais principalement allemand tant sont sans commune mesure les moyens mis en œuvre pour, notamment, former une jeunesse désireuse de poursuivre des études à l'étranger. De la même manière, à Bethléem, lors de notre visite de l'Alliance française, nous avons été frappés par l'extrême modestie des moyens dont elle dispose.

Pourtant, la France dispose de réels atouts, ne serait-ce que son implantation ancienne, sous des formes qui peuvent parfois surprendre en ce début de 21<sup>e</sup> siècle. Nous avons ainsi été fortement impressionnés par l'école biblique et archéologique française de Jérusalem, établissement de renommée mondiale fondé au 19<sup>e</sup> siècle et aux collections archéologiques, photographiques et livresques de toute première importance. Et nous ne pouvons qu'être fiers et heureux de constater que cet établissement poursuit ce travail et continue d'accueillir des chercheurs du monde entier. Mais tout cela a un prix que la France

doit être prête à payer faute de voir sa présence s'étioler. Si la rénovation des tombeaux des rois, domaine français, vient de s'achever, comment la France compte-t-elle financer, si ce ne sont les chantiers de fouille, du moins les travaux urgents de consolidation du site de l'église Sainte-Anne, autre domaine de la France ?

L'histoire nous a confié une responsabilité particulière dans cette petite mais ô combien symbolique partie du monde et nous ne devons pas l'oublier.

Comme vous l'avez compris, mes chers collègues, nous sommes tous rentrés de cette mission enrichis d'une expérience particulière mais avec un sentiment partagé quant au sens profond de l'action de la France en matière culturelle.

Je terminerai en vous disant qu'au cours de cette mission, nous avons également vécu des moments très forts, en particulier lors de la visite du mémorial Yad Vashem et du dépôt d'une gerbe au nom du Sénat. En matière d'archives, comment ne pas être sensibles à la présentation des rouleaux de la Mer morte ? Enfin, un entretien à bâtons rompus avec la responsable de l'Agence française de développement (AFD) dans les Territoires palestiniens nous a fourni une illustration très concrète des difficultés que tous rencontrent au quotidien.

**M. Jacques Gersperrin.** – Cette mission a été particulièrement riche. Je soulignerai un point particulier, celui de l'attractivité de notre système universitaire. Alors qu'on pourrait penser que la perspective du Brexit susciterait un intérêt supplémentaire pour mener des études en France, en réalité les étudiants israéliens se tournent davantage vers les États Unis ou le Canada. Le montant des frais d'inscription ne constitue pas un obstacle ; au contraire, selon nos interlocuteurs, cela donne une crédibilité au système d'enseignement.

**M. Antoine Karam.** – Lorsqu'on franchit les frontières, les clivages politiques tombent et nous avons effectivement partagé des moments très forts. Je pense, en particulier, aux chants entonnés par les élèves de l'école de Ramallah, d'abord en français, puis en arabe.

**M. Claude Kern.** – Je partage pleinement l'avis de mes collègues ; cette mission restera comme la plus marquante que j'ai accomplie.

*La réunion est close à 10 heures.*

### **Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Action extérieure de l'État » - Examen du rapport pour avis**

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis des crédits de l'action culturelle extérieure.** – Les crédits que nous examinons ce matin ont été les grands sacrifiés du précédent quinquennat : de plus de 750 millions d'euros en 2012, ils sont tombés à moins de 685 millions d'euros cinq ans plus tard. En 2018, puis 2019, ils ont été à peu près stabilisés. Mais les années qui viennent s'annoncent encore plus douloureuses, le Gouvernement ayant annoncé dans le cadre du plan « Action publique 2022 » son intention de réduire de 10 % la masse salariale de l'ensemble des réseaux de l'État à l'étranger d'ici 2022 !

Pour 2019, les opérateurs du programme conservent des crédits sensiblement identiques à ceux de l'an dernier. L'Agence française de l'enseignement à l'étranger (AEFE) conserve une dotation inchangée (14,7 millions d'euros dédiés à la sécurisation des lycées

français sont transférés sur un compte d'affectation spéciale). L'Institut français bénéficie d'une subvention complémentaire de deux millions d'euros, non reconductible, pour mettre notamment en œuvre l'ambitieux Plan Langue française et Plurilinguisme, annoncé par le Président de la République lors de son discours à l'Institut de France le 20 mars dernier. Mais cela ne me semble pas suffisant pour mettre en œuvre 17 des 33 mesures contenues dans ce Plan comme doit le faire l'Institut français ! Quant à Campus France, il conserve des crédits identiques à l'an dernier, dans un contexte où la mobilité étudiante internationale double tous les dix ans ... Le Président de la République avait pourtant annoncé en mars dernier qu'il donnerait « un nouvel élan » pour notre diplomatie culturelle.

Je suis réservé sur les grandes annonces du Plan Langue française et Plurilinguisme. Certes, il contient de belles intentions auxquelles je souscris bien évidemment, mais les objectifs m'interrogent, notamment au regard de moyens durablement réduits. L'annonce, par exemple, du doublement du nombre d'élèves accueillis au sein de notre réseau scolaire français à l'étranger d'ici 2030 me semble assez irréaliste : c'est l'équivalent de l'ouverture de 48 établissements tous les ans pendant 13 ans ... La dynamique naturelle de l'AEFE, + 2 % par an, devrait permettre d'atteindre à peine le quart de l'objectif. Or sur le terrain, si l'on constate bien une demande d'apprentissage de la langue française, il ne s'agit pas toujours d'une demande d'enseignement « à la française ». Même nos expatriés français ont de moins en moins recours aux écoles et lycées français.

Madame la Présidente, vous avez bien voulu me missionner avant l'été pour examiner les modalités du rapprochement entre l'Institut français et la Fondation Alliance française, en lien avec mes collègues de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, M. Robert del Picchia et M. André Vallini. Il s'agit en réalité, à mes yeux, d'une véritable « dévitalisation » de la Fondation : certes, celle-ci ne disparaît pas, contrairement à ce qui avait pu être envisagé dans certains *scenarii*, mais son personnel devrait être réduit à six équivalents temps plein d'ici la fin de l'année et les postes de ses délégués régionaux seront supprimés. Quant aux directeurs mis à disposition des alliances, ils sont encore environ 280 dans le monde mais leur nombre pourrait progressivement se réduire. Les synergies annoncées entre Institut et Fondation lorsqu'ils seront sur le même site seront donc très limitées compte tenu de la faiblesse des effectifs et des compétences résiduels de la Fondation. Je suis également inquiet de la méfiance qui persiste entre ces deux acteurs majeurs de notre diplomatie culturelle : manifestement ils se parlent très peu, l'Institut n'a pas tenté de reprendre les personnels dont la Fondation a dû se séparer et la question des locaux est encore loin d'être réglée avec quelques 15 millions d'euros de travaux nécessaires pour l'installation de l'Institut sur le site du Boulevard Raspail à Paris.

Sur le terrain, un institut par pays, situé dans la capitale, et des alliances dans les territoires périphériques me semblerait constituer un schéma d'organisation intéressant. Mais il faut absolument instaurer un nouvel état d'esprit à l'Institut français, dans les ambassades et les instituts français sur le terrain pour travailler main dans la main avec le réseau des alliances françaises.

Mes réserves sur ce budget sont nombreuses et je ne vous cache pas que j'ai longuement hésité, mais, prenant acte à la fois de la volonté réelle du Président de la République de relancer notre diplomatie culturelle et de la subvention à l'Institut français que je souhaite voir reconduite, je vous proposerai néanmoins de donner un avis favorable à l'adoption des crédits destinés à notre diplomatie culturelle au sein de la mission « Action extérieure de l'État ».

**Mme Claudine Lepage.** – Le tableau que vous ne dressez de notre diplomatie culturelle est véritablement déplorable. Je partage vos constats même si je ne suivrai pas l’avis favorable que vous émettez sur ces crédits.

Au sein du réseau de l’AEFE, les enseignants titulaires de l’Éducation nationale sont de moins en moins nombreux, remplacés progressivement par des enseignants recrutés localement. Mais le vivier de recrutement ne présente pas toujours des garanties de qualité suffisantes et la rémunération de ces enseignants est entièrement à la charge des établissements, donc des familles. Or, dans un contexte de maintien de l’enveloppe des bourses, les familles des classes moyennes ont de plus en plus de mal à assumer les frais de scolarité de leurs enfants.

Je suis, comme vous, très dubitative sur l’objectif de doublement des effectifs scolarisés dans le réseau de l’AEFE, annoncé par le Président de la République : avec quels élèves - je rappelle à titre d’exemple que les élèves chinois ou indiens n’ont pas le droit de fréquenter un établissement étranger ? Avec quels enseignants ? Dans quels bâtiments ? Avec quels investisseurs, car il faut rester prudent sur l’origine des fonds ?

Le projet gouvernemental de réforme de l’enseignement français à l’étranger a déjà fait l’objet de deux rapports récents mais ils n’ont malheureusement pas été rendus publics. Un troisième est en préparation pour le 15 décembre, sous la plume de notre collègue députée Samantha Cazebonne.

Le rapprochement de l’Institut français et de la Fondation Alliance française se fait à Paris. En revanche, sur le terrain, les alliances françaises sont des associations de droit local, indépendantes et les instituts français sont rattachés aux services des ambassades. Entre alliances françaises et instituts français, il faut surtout éviter les doublons et travailler en complémentarité.

Le groupe socialiste et républicain s’abstiendra.

**Mme Sonia de la Provôté.** – En décembre 2017, à l’initiative de notre commission, le Sénat a organisé un débat en séance publique sur l’avenir de l’Institut français au cours duquel le ministre Jean-Baptiste Lemoyne avait pris des engagements. Depuis, le Président de la République a, à plusieurs reprises, affiché ses ambitions concernant notre diplomatie culturelle et linguistique. Mais le budget qui nous est présenté aujourd’hui ne traduit pas ces volontés affichées.

Au cours de ce débat sur l’avenir de l’Institut français, nous avons également abordé la question de la dispersion des différents outils qui concourent à notre diplomatie culturelle : France Médias Monde mais aussi le Centre national du cinéma et de l’image animée (CNC) ainsi que d’autres organismes. Nous avons demandé au ministre de nous soumettre une étude consolidée or aucune suite n’a été donnée.

Le groupe de l’Union Centriste suivra l’avis favorable au rapporteur, en espérant toutefois des améliorations l’an prochain.

**M. Damien Regnard.** – Je partage le triste constat dressé par Mme Lepage.

Le plan « Action publique 2022 » qui prévoit la réduction de 10 % de la masse salariale conduit à des coupes systématiques dans de nombreux postes diplomatiques. Au sein

de notre ambassade aux États-Unis par exemple, il est probable que les services culturels seront les premiers impactés.

Je suis attentivement la situation de deux étudiants de Mongolie inscrits à l'École Polytechnique qui connaissent de sévères difficultés pour financer leurs études. Comment garder ces étudiants dans nos établissements, quand nos lignes budgétaires sont à sec, et éviter qu'ils ne partent plutôt au *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) ?

Nous sommes dans une situation catastrophique où l'État s'est désengagé depuis des années. Les crédits du programme 185 sont « à l'os ». À titre personnel, je m'abstiendrai sur le vote de ces crédits.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Le diagnostic que vous aviez établi, monsieur le rapporteur, au sujet de Campus France se vérifie et s'amplifie. La France a perdu sa troisième place mondiale dans l'accueil des étudiants en mobilité internationale au profit de l'Australie et nous nous ferons très certainement doubler l'an prochain par l'Allemagne et la Russie. Le nombre d'étudiants étrangers accueillis en Arabie Saoudite a cru de 128 %, et même de 182 % en Turquie, quand il diminuait de 9 % en France !

Si nous augmentons les frais d'inscription, les étudiants étrangers, et notamment ceux d'Afrique du Nord, se détourneront de la France au profit de l'Arabie Saoudite où ils ne payent pas de frais d'inscription à l'université, où ils bénéficient d'allers-retours gratuits en avion, où ils perçoivent un salaire mensuel de 1000 euros par mois, où ils sont logés, etc. Nous devons défendre notre culture et nos valeurs en accueillant des étudiants étrangers, autrement nous allons perdre toute influence culturelle dans certaines zones du monde.

Je voterai contre l'adoption de ces crédits.

**M. David Assouline.** – Le Premier ministre vient d'annoncer la multiplication des droits d'inscription des étudiants étrangers par 15, voire 17 ! Le Gouvernement estime que le prix modique de nos formations serait, pour certains étudiants, le signal de leur piètre qualité. Mais c'est faux ! Les étudiants qui se fient au prix affiché nous échappent déjà en grande partie, au profit des États-Unis ou de la Grande-Bretagne. Les autres, et notamment les étudiants africains et maghrébins, se tourneront désormais vers des pays où ils risquent d'être endoctrinés, au salafisme par exemple en Arabie Saoudite. C'est une cassure majeure entre la France et les élites de ces pays.

**Mme Françoise Laborde.** – Le groupe R.D.S.E. s'abstiendra.

**M. Claude Malhuret.** – Certains de nos collègues nous donnent des leçons de morale ou, à tout le moins, de bonne gestion financière. Or jamais les crédits de la culture ni ceux du programme 185 n'ont autant baissé qu'au cours du quinquennat précédent.

**M. David Assouline.** – C'est faux !

**M. Claude Malhuret.** – À vous de me le démontrer ! Je ne me souviens pas que Mme Filippetti ait augmenté les crédits de la culture et nous venons de voir que les crédits du programme 185 ont diminué de 10 % en euros courants sur le quinquennat. La baisse s'est arrêtée avec l'actuel gouvernement.

Le groupe Les Républicains s'abstiendra.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – La baisse des crédits du programme 185 depuis 2012, malgré une stabilisation depuis deux ans, a des effets que nous mesurons lors de nos missions à l'étranger. Devant notre commission, M. Bruno Foucher, alors président de l'Institut français, nous avait alerté sur la diminution de ses crédits d'intervention, qui atteignait 37 % voire 50 % dans certains domaines.

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – Je partage les inquiétudes de Mme Lepage sur la diminution des effectifs d'enseignants titulaires de l'Éducation nationale et le niveau minimal nécessaire pour garantir la qualité de notre enseignement français à l'étranger. Le budget des bourses pour les élèves de l'AEFE est stable à 110 millions d'euros. Peut-être faudrait-il revoir les critères d'attribution de ces bourses ? Enfin, contrairement à l'objectif de 500 labellisations « LabelFrancEducation » qui me semble atteignable, l'objectif de 700 000 élèves scolarisés dans le réseau AEFE me semble irréaliste.

Mme de la Provôté trouvera dans mon rapport quelques éléments sur d'autres acteurs qui concourent à notre diplomatie culturelle, notamment l'Agence française de développement (AFD).

Nous avons de vrais progrès à faire en matière l'accueil des étudiants étrangers en France, que plusieurs d'entre vous ont évoqué. Outre l'Arabie Saoudite et la Turquie que M. Ouzoulias a évoquées, la Russie, la Chine et les Pays-Bas ont aussi connu de très fortes augmentations du nombre d'étudiants étrangers accueillis. L'UNESCO prévoit un doublement du nombre des étudiants en mobilité internationale dans le monde entre 2015 et 2025.

Le Premier ministre vient d'annoncer que les frais d'inscription à l'université passeraient, pour les étudiants extracommunautaires, de 170 à 2 800 euros pour une année de licence, et de 243 à 3 800 euros pour une année de master. Mais c'est à comparer aux 11 500 euros de coût moyen d'une année d'étude à l'université ! Il faudra bien entendu compenser avec un système efficace de bourses.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances pour 2019.*

**Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Médias, Livre et industries culturelles » - Crédits « Audiovisuel » et le compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public », « Presse » et « Livre et Industries culturelles » - Examen des rapports pour avis**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente, en remplacement de M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel.** – Comme l'année dernière, je vais vous présenter quelques données chiffrées sur les crédits de l'audiovisuel public avant d'insister sur un nombre limité de points que j'estime fondamentaux. J'ai souhaité également cette année consacrer un focus sur le rapprochement entre France 3 et France Bleu qui fait suite au travail d'auditions et au déplacement à Bordeaux, en Nouvelle Aquitaine, que nous avons menés au printemps dernier.

Les crédits alloués à l'audiovisuel public en 2019 continuent à baisser. Après avoir augmenté de 100 millions d'euros sur la période 2015-2017 puis baissé de 36,7 millions d'euros en 2018, ils baisseront à nouveau de 36,1 millions d'euros en 2019 pour retrouver un niveau légèrement inférieur à celui de 2016 en euros courants hors taxes.

Le Gouvernement a fixé un objectif de 190 millions d'euros d'économies d'ici 2022. Il a aussi demandé aux sociétés de l'audiovisuel public d'augmenter leurs investissements dans le numérique de 150 millions d'euros, ce qui accroît d'autant l'effort demandé à chacune d'entre elles.

Les crédits prévus par le PLF 2019 pour le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » s'élèveront ainsi à 3780,2 millions d'euros HT contre 3816,3 millions d'euros HT en loi de finances initiale pour 2018.

Ce résultat s'explique comptablement par la suppression de l'affectation d'une part de la TOCE à France Télévisions donnant lieu à une diminution des recettes du compte de 85,5 M€ et par une prévision de ressources issues de la CAP en progression de 50,5 M€ par rapport à 2018, liée à la hausse du nombre de foyers redevables de 0,52 % en 2019. La différence aboutit ainsi à une baisse de 36 millions d'euros HT pour les entreprises de l'audiovisuel public.

Cet effort se répartit en :

- 26 M€ pour France Télévisions,
- 4 M€ pour Radio France,
- 2 M€ pour ARTE,
- 1,6 M€ pour France Médias Monde et
- 1,2 M€ pour l'Institut national de l'audiovisuel (INA) comme pour TV5 Monde.

À noter, par ailleurs - et j'y reviendrai - que les conditions de la poursuite de la réhabilitation de la Maison de la Radio ne sont pas précisées dans les documents budgétaires. Le ministre de la culture a indiqué que ce financement ferait l'objet de crédits *ad hoc*.

J'observe qu'avec la suppression de l'affectation d'une part de Taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) à France Télévisions, la contribution à l'audiovisuel public redevient la seule ressource affectée au secteur (comme c'était le cas avant 2016). Par ailleurs, le Gouvernement insiste sur le fait que cette trajectoire d'économies permet, pour la première fois depuis dix ans, de ne pas augmenter le tarif de la CAP pour le contribuable et de la maintenir stable à son niveau de 2018. L'article 35 du projet de loi suspend, en effet, l'indexation de la CAP en 2019, laquelle conservera par conséquent son tarif de 139 € en métropole et de 89 € en outre-mer.

Voilà ce qu'il en est des principaux chiffres. Si l'on essaye de les interpréter, on ne peut que regretter la méthode suivie par le Gouvernement qui confirme le prisme comptable au travers duquel il envisage l'avenir de l'audiovisuel public.

Faute d'avoir pu remettre à plat les objectifs et les missions de ces entreprises dans une loi de refondation de l'audiovisuel – la loi n'arrivera au Parlement qu'au second semestre 2019 – le Gouvernement taille dans les budgets de manière aveugle, sans tenir compte de la situation réelle des entreprises, des efforts déjà réalisés et des enjeux stratégiques européens et internationaux.



Votre rapporteur pour avis ne peut, dans ces conditions, que partager le souci du rapporteur spécial de la commission des finances, notre collègue Roger Karoutchi, qui a souhaité rétablir plus d'équité en augmentant les crédits de France Médias Monde de 5 millions d'euros et ceux d'ARTE de 2 millions d'euros. J'ai bien conscience du fait que cet amendement a peu de chance de survivre lors de la navette, c'est pour cela que je me suis rapproché du ministère de la culture pour examiner la possibilité de trouver un compromis. Mais faute d'avoir pu échanger avec le ministre ou son cabinet, j'ai préféré renoncer pour le moment à déposer un amendement.

Ce budget de l'audiovisuel constitue à mes yeux un budget de transition pour au moins deux raisons. Il a été préparé par l'ancienne ministre de la culture et ses équipes dans un contexte où la rue de Valois avait les plus grandes difficultés à se faire entendre de Bercy. Il ne tient pas compte, ensuite, des modifications importantes qui devraient intervenir à l'issue du débat sur le projet de loi audiovisuelle.

Le colloque que notre commission de la culture a organisé en juillet dernier, en présence de plusieurs dirigeants de sociétés de l'audiovisuel public européen, a permis de rappeler que, si des transformations et des économies étaient indispensables concernant les structures, l'existence d'un audiovisuel public de qualité nécessitait des moyens. C'est pour cela qu'au sein de cette commission, si nous avons des différences d'appréciation sur le montant des économies à réaliser, nous sommes tous d'accord pour considérer que le montant de celles-ci a vocation à renforcer les programmes et à développer les nouveaux services, pas à financer le budget général.

L'objectif de la réforme, je le rappelle, ne doit pas être de réduire les moyens de l'audiovisuel public par principe, alors même que ceux-ci sont déjà parmi les plus faibles des grands pays européens. L'objectif doit être de réaffirmer notre ambition et de réorienter les dépenses vers des programmes originaux - une offre qualitative - qui se distinguent de ce qu'on peut trouver sur les médias privés qui répondent à une logique de demande et d'audience.

Voilà pourquoi je ne peux que regretter que plus un euro de la TOCE ne bénéficie à France Télévisions. En 2019 ce sont donc 85 millions d'euros qui manqueront à l'audiovisuel public par rapport à 2018. Mais je rappelle qu'il ne s'agit là que de l'aboutissement d'une logique puisque le produit de la TOCE était évalué en 2018 par l'annexe « Voies et moyens » du PLF à plus de 266 millions d'euros après les hausses successives de son taux ces dernières années.

Non seulement la TOCE a été détournée de son objet mais l'absence de réforme de la CAP comme sa désindexation en 2019 nous privent du seul outil de transformation de ces entreprises puisque nous savons qu'un des enjeux concerne clairement l'avenir de la publicité sur les antennes du service public. Or, tant que la course à l'audience sera nécessaire sur les antennes du public pour préserver des recettes, la différenciation sera insuffisante aux yeux des Français, comme l'a montré le sondage commandé par notre commission ; et la légitimité du service public restera fragile.

Lors de son audition par notre commission la semaine dernière, le ministre de la culture a précisé ses propos tenus à l'Assemblée nationale en indiquant que la réforme de la CAP aura lieu au plus tard en 2021. Je souhaite, pour ma part, qu'elle soit arrêtée dans ses grandes lignes dès l'année prochaine même si elle doit s'appliquer progressivement afin de permettre une cohérence.

J'en viens maintenant à la situation des opérateurs. Celle de France Télévisions reste délicate. Le COM de l'entreprise qui prévoyait une hausse continue des moyens appartient aujourd'hui à l'histoire ancienne. L'effort qui lui a été demandé en 2018 s'est élevé à plus de 75 millions d'euros en tenant compte des contraintes de gestion (clauses contractuelles et évolution de la masse salariale). En 2019, la baisse de crédits de 26 millions correspondra à un effort de 50 millions d'euros.

Je souhaite rendre hommage à la direction de France Télévisions qui doit piloter une telle entreprise dans le brouillard puisque le cap n'a pas été clairement fixé. Le Gouvernement a évoqué une baisse de crédits de 160 millions d'euros d'ici 2022 et une hausse des dépenses dans le numérique qui porte l'effort à 360 millions d'euros, mais on peine encore à comprendre la logique d'ensemble.

Un plan de départs volontaires est en préparation au sein de France Télévisions qui pourrait être important. Cet outil peut être utile pour renouveler le corps social de l'entreprise mais il ne faut pas en attendre, dans l'immédiat en tout cas, un effet en termes d'économies puisque les indemnités de départ sont souvent élevées pour être attractives.

Nous savons que la suppression de la diffusion hertzienne de France 4 et de France Ô ne permettra pas de faire des économies substantielles. Je déplore particulièrement le basculement de l'offre jeunesse sur le numérique qui constitue une erreur stratégique comme nous l'a indiqué le président de la BBC en juillet dernier. J'ai d'ailleurs demandé au ministre de la culture de revenir sur cette décision et je propose, madame la présidente, que nous réfléchissions à prendre une initiative collective pour manifester notre attachement à l'existence d'une chaîne dédiée à la jeunesse sur le service public.

Un mot sur le nouveau feuilleton de France Télévisions, pour dire que le pari industriel semble réussi et que les audiences sont satisfaisantes. Cela montre que la hausse de la production dépendante, celle que la chaîne réalise en interne ou à travers une filiale et dont elle possède les droits - que nous sommes plusieurs à soutenir - fait sens, y compris pour le service public. Un point de vigilance, cependant, qui tient à la trésorerie du groupe qui se dégradera cette année du fait de la hausse de certaines charges, notamment immobilières.

J'en viens à Radio France. Il convient tout d'abord de saluer les performances en termes d'audience. La tendance haussière se poursuit et ne s'explique pas seulement par les difficultés d'Europe 1.

La direction travaille sur la maîtrise de la masse salariale pour réaliser des économies avec plus de succès sur les CDI que sur les CDD. Le repositionnement des certaines offres comme les besoins nouveaux liés à Franceinfo expliquent sans doute cette difficulté ancienne à réduire le nombre des emplois. Pour la nouvelle présidente, les leviers d'action sont à trouver dans le cadre social en faisant évoluer le temps de travail, les congés et les méthodes de travail.

Le grand sujet de préoccupation de Radio France demeure l'avenir du chantier de la maison de la radio. J'ai auditionné il y a quelques mois Jean-Pierre Weiss à qui l'État a demandé de réaliser un rapport sur l'avenir du chantier. Les difficultés rencontrées, qui se sont aggravées depuis 2015, tiennent d'abord à une mauvaise estimation du temps nécessaire pour libérer les locaux, puis pour réaliser les travaux en site occupé. Ces retards se sont accumulés avec, pour conséquences, une multiplication des malfaçons et des dépassements de coûts, l'objectif du respect du calendrier l'ayant emporté sur ceux de la qualité et du coût.

Aujourd'hui, la crise juridique semble maîtrisée. Un scénario de continuité a été arrêté, qui prévoit la remise en concurrence de certains marchés seulement.

Néanmoins, comme je le rappelai lors de l'audition du ministre de la culture, l'entreprise prévoit une fin du chantier fin 2022 seulement, avec 5 ans de retard. La situation n'est pas meilleure sur le plan financier puisque le coût final n'est toujours pas connu. Je rappellerai seulement que la Cour des comptes avait estimé dans son rapport de 2015 que le coût avait quasiment doublé à 430 millions d'euros. Le rapport Weiss, compte tenu des nouveaux problèmes soulevés, évoque un coût total de 493,3 millions d'euros auquel doit être ajouté un coût de fonctionnement lui-même en hausse de 48,1 millions d'euros. En outre, ce coût ne prend pas en compte la rénovation des studios moyens ni les délais intervenus entre la remise du rapport à l'automne 2017 et la mise en œuvre des recommandations en 2018. Au final, le coût pourrait donc dépasser les 550 millions d'euros et même avoisiner les 600 millions d'euros compte tenu des studios moyens !

C'est une somme très importante qui doit toutefois être ramenée à sa juste proportion puisque le consortium du stade de France a estimé à 450 millions d'euros la rénovation nécessaire afin de moderniser l'enceinte construite pour la coupe du monde de 1998. Ce qui est regrettable, concernant la maison de la radio, c'est surtout l'erreur de jugement qui a consisté à vouloir engager un tel chantier en site occupé en en faisant supporter les conséquences aux salariés... et au contribuable.

Un mot seulement sur ARTE qui poursuit son développement numérique et renforce son positionnement de média européen plurilingue. La baisse des crédits en 2019 présente un double inconvénient : elle implique une baisse équivalente des crédits du partenaire allemand ; mais surtout, puisque les Allemands sont en train de programmer leur budget quadriennal, cette baisse de 2019 pourrait initier une réduction des moyens plus durable pour la chaîne franco-allemande. Je souhaite vivement que le Gouvernement prenne la mesure du mauvais signal qui est envoyé. Arte constitue aujourd'hui un modèle en termes de qualité et d'innovation. Nous ne pouvons comprendre que la France ait moins d'ambition que notre partenaire d'outre-Rhin.

Ce déficit d'ambition est également perceptible sur l'audiovisuel extérieur. Alors que les crédits cumulés de France Médias Monde et de TV5 Monde étaient déjà très inférieurs à ceux dont bénéficie la BBC, ils accusent maintenant un retard croissant sur ceux qui sont prévus pour Deutsche Welle en 2019. Vous avez souhaité, madame la présidente, que nous auditionnions le directeur de l'audiovisuel allemand en janvier prochain. Je crois, effectivement, indispensable que notre commission joue son rôle pour réaffirmer une ambition pour notre audiovisuel extérieur. Une partie de notre avenir se joue en Afrique. Nous devons accompagner le développement et la stabilité du continent et notre diplomatie culturelle peut y contribuer. Et il est regrettable que le Gouvernement se prive d'un des rares instruments disponibles pour atteindre ces objectifs.

J'en viens maintenant au rapprochement entre France 3 et France Bleu sur lequel j'ai souhaité m'attarder particulièrement cette année suite aux travaux menés au printemps dernier avec plusieurs collègues. Je crois que ce projet illustre parfaitement les espoirs, les difficultés et les ambiguïtés de la réforme de l'audiovisuel public.

Les espoirs tout d'abord. J'ai auditionné au printemps l'ensemble des syndicats de Radio France et de France Télévisions. Si des inquiétudes se sont faites jour sur la méthode et

sur la façon dont le travail allait s'organiser à l'avenir, je n'ai senti aucune volonté de s'opposer à ce projet qui est perçu comme « faisant sens ».

Le rapprochement entre France 3 et France Bleu se double, en effet, d'une inversion du modèle de France 3. Cette chaîne, aujourd'hui essentiellement nationale, deviendra demain beaucoup plus régionale. L'information régionale qui représente 2 fois 30 minutes quotidiennes doit passer à 2 heures quotidiennes et les programmes inédits quotidiens doivent également doubler. De nombreux programmes communs avec France Bleu sont également envisagés.

La seconde évolution stratégique concerne une offre numérique commune. Le projet prévoit ainsi la création d'un univers numérique commun de la proximité alimenté par les deux réseaux.

Après les espoirs, les difficultés. Elles sont bien réelles. Autant dire qu'avant l'été nous pouvions nourrir de sérieuses inquiétudes sur le projet. Les difficultés à associer radio et télévision dans le cadre de deux organisations aux maillages très dissemblables ont sans doute été sous-estimées. L'annonce au printemps dernier du lancement de matinales communes dès septembre 2018 est vite apparue irréalisable.

Face à la déception qui commençait à apparaître, le projet a clairement été relancé ces dernières semaines avec des équipes en partie renouvelées, notamment chez France Bleu. Un calendrier a été redéfini. Deux matinales expérimentales seront lancées le 7 janvier prochain à Nice et Toulouse. Ces territoires ont été choisis parce qu'ils permettent de concilier les périmètres de France 3 et France Bleu. Des pilotes seront tournés mi-décembre afin de caler le dispositif.

Le concept a également été précisé, il s'agira d'abord pour France 3 de récupérer le signal radio de France Bleu et de l'habiller avec des images. L'identité de France Bleu ne doit pas être menacée. Le projet vise à s'inspirer très précisément des expériences de radio filmée qui réussissent en Belgique et au Canada. L'évaluation de cette expérience aura lieu au printemps 2019 tant sur le plan éditorial que financier.

D'autres projets d'émissions communes sont également en chantier. Notamment une émission politique mensuelle de 52 minutes et des journées thématiques communes.

Je ne peux que saluer la réorientation du projet de rapprochement qui, en se donnant du temps et en commençant par deux expérimentations sur des territoires homothétiques, permet de maximiser les chances de succès.

Je terminerai en évoquant les ambiguïtés qui demeurent fortes. Le rapprochement entre France 3 et France Bleu a été initié d'abord avec l'idée de faire des économies. Or, compte tenu des coûts induits par l'augmentation des programmes locaux et des ajustements techniques, il n'y aura pas d'économies massives. Par contre, l'évolution des méthodes de travail peut permettre des gains de productivité importants. L'évolution du modèle de production devrait également favoriser une meilleure diffusion des programmes sur tous les supports. Par ailleurs, des économies sont aussi envisagées à travers des rapprochements immobiliers comme à Rennes.

La principale ambiguïté concerne précisément le numérique. Avant l'été, lorsque le projet de matinales communes apparaissait compromis, les syndicats avaient indiqué qu'il

aurait mieux valu commencer par créer des plateformes numériques communes. Le numérique constitue l'avenir de l'audiovisuel public régional, sans doute davantage que la création de chaînes de télévision locales de plein exercice qui sont très coûteuses.

Or, l'expérience de Franceinfo l'a montré, pour s'imposer face à la concurrence, rien ne vaut une marque commune. Or cette hypothèse est aujourd'hui écartée par les deux réseaux qui entendent jalousement préserver leur identité au motif que les Français y seraient attachés... Bien évidemment, ce prétexte illustre d'abord la réticence des encadrements à envisager véritablement un rapprochement. Ce sera une des missions du futur projet de loi de lever ces résistances.

Une marque commune est indispensable pour faire exister cette nouvelle offre aux yeux des Français. La marque France Bleu pourrait à cet égard très bien recouvrir à la fois la radio, les programmes régionaux de France 3 et le numérique. La marque Franceinfo bénéficie également d'une forte légitimité et pourrait donc être envisagée.

Au-delà de cette question d'identification se posera également la question des structures. Comment faire travailler côte à côte dans la durée des personnels avec des statuts et des conditions de travail dissemblables ? Le rapprochement de France Télévisions et de Radio France que votre rapporteur pour avis appelle de ses vœux doit très clairement apporter des solutions, peut-être à travers la création d'une filiale commune ? Les deux réseaux réfléchissent déjà à la création d'un GIE de moyens qui pourrait constituer une première étape.

Vous l'aurez compris, le rapprochement entre France 3 et France Bleu a connu un démarrage difficile mais le pragmatisme comme l'enthousiasme des équipes ont sans doute permis de dépasser les réflexes de repli et les obstacles techniques. Les personnels, comme les responsables, ont pris conscience de la puissance cumulée des deux médias et de la nécessité d'accélérer sur Internet. Le projet avance et il nous appartient de l'accompagner pour qu'il constitue une vraie chance pour nos territoires.

Madame la présidente, mes chers collègues,

Ce budget de transition n'est pas véritablement satisfaisant compte tenu de ses lacunes et de plusieurs choix contestables. Je ne souhaite pas cependant en faire grief au nouveau ministre de la culture qui n'a pas participé à ces arbitrages et qui a déclaré souhaiter pouvoir s'appuyer sur le Parlement pour préparer le projet de loi de réforme de l'audiovisuel.

Ce budget constitue pour ainsi dire le premier « épisode » d'une série qui nous occupera toute au long de la saison 2019. Il met l'accent sur les économies et oblige les entreprises à faire des efforts sur leur organisation. Nous attendons les prochains « épisodes » qui préciseront, je l'espère, comment maintenir une ambition et réaffirmer des missions. Dans cette attente - et compte tenu de l'amendement déjà adopté par la commission des finances auquel je souscris à titre personnel - je vous proposerai de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

Un mot également sur l'article 35 du PLF qui suspend l'indexation de la CAP. Comme je l'ai indiqué, je suis favorable à ce que l'audiovisuel public dispose de moyens suffisants pour son développement mais ceux-ci ne doivent pas servir à préserver des structures coûteuses et insuffisamment productives, c'est une critique qui a été faite par la Cour des comptes dans son rapport de 2017 sur la CAP et que je partage concernant les effets

pervers de la sur-indexation qui peut intervenir certaines années. Je propose donc de donner un avis favorable à cet article tout en demandant que les entreprises puissent bénéficier à l'avenir de davantage de moyens pour leur développement soit numérique soit international.

**M. David Assouline.** – Je souscris à beaucoup de choses qui ont été dites concernant la presse. Cette commission s'honorerait à constituer une commission d'enquête sur la situation de Presstalis, comme nous l'avions souhaité. Nous avons besoin de comprendre ce qui s'est passé pour avancer.

Je ne comprends pas que le rapporteur propose de donner un avis favorable alors qu'il déplore la baisse des crédits pour la presse. On devrait fonctionner dans l'autre sens : définir les politiques publiques que l'on veut avant de décider d'une baisse ou, le cas échéant, d'une hausse des crédits. Nous sommes législateur, pas comptable. Or voilà des années que Bercy nous impose ses impératifs d'économies.

Concernant les crédits d'impôt au cinéma : je n'ai pas encore d'écho de la part des collègues de la commission des finances ou de l'Assemblée nationale. Il est vrai que les crédits d'impôt, de manière générale, représentent pour l'État une dépense. C'est donc une forme de subvention, dont il faut suivre les résultats. J'ai milité pour la création des crédits d'impôt en faveur du cinéma, à une époque où de nombreux tournages étaient délocalisés. Le résultat est sans appel : 600 millions d'euros de dépenses et 15 000 emplois en plus sur nos territoires. Dans quel autre secteur a-t-on réussi à susciter la création de 15 000 emplois ? Ces résultats sont par ailleurs vertueux pour nous car ces dépenses et emplois se répartissent très bien sur les territoires : les Hauts-de-France en profitent, l'Occitanie aussi, même s'il est vrai que l'Île-de-France conserve une place privilégiée en raison notamment de ses propres systèmes de soutien. Je veux donc militer pour que nous soyons attentifs et prêts à rejeter toute offensive de l'Assemblée nationale à l'encontre de ces crédits d'impôt.

Sur l'audiovisuel public, je ne comprends pas la position du rapporteur, dont je partage énormément d'observations mais qui conclut avec un avis favorable. La justification de celui-ci serait qu'on ne peut pas faire porter la responsabilité de ce budget sur notre nouveau ministre et qu'il s'agirait là d'un budget de transition. Ce n'est pas possible. On ne fait là qu'obéir aux injonctions de Bercy. Certes, il y avait beaucoup plus à faire en matière de réductions de dépenses, notamment sur les encadrements dont le poids peut affecter le reste des personnels. Mais même là, les baisses doivent servir à quelque chose. Il n'est pas possible de mettre fin à la filière jeunesse et animation en supprimant la diffusion hertzienne de France 4, de porter un coup à la diversité en supprimant celle de France Ô, de dire qu'on ne pourra plus s'offrir de sport, événement fédérateur. Alors que l'audiovisuel public a été un sujet de consensus depuis dix ans quels que soient les gouvernements, je trouve ce budget irresponsable.

**M. Bruno Retailleau.** – Nous suivons l'avis du rapporteur sur l'audiovisuel public. Deux points peuvent toutefois engendrer des divergences. D'abord, nous soutiendrons l'amendement porté par Roger Karoutchi au nom de la commission des finances pour abonder le budget de France Médias Monde et celui d'Arte. C'est important pour la présence de la France dans le monde. Ensuite, contrairement à David Assouline, l'audiovisuel public ne relève pas pour nous d'une religion : nous sommes républicains, et nous souscrivons à l'idée d'une désindexation de la contribution à l'audiovisuel public. Nous l'assumons car nous voulons protéger le pouvoir d'achat des Français.

**Mme Dominique Vérien.** – Le budget de l’audiovisuel public est effectivement un budget de transition. Baisser les dotations de toutes les sociétés de l’audiovisuel public est injuste et il n’est pas normal que France Médias Monde soit traité de la même manière que les autres sociétés. Nous suivrons donc l’amendement de M. Karoutchi.

J’élargirai mon propos sur France Médias Monde à l’AFP car les deux entités jouent également un rôle de rayonnement de la culture française et de diffusion d’un regard français sur l’actualité. Je sais que des discussions sont en cours entre l’AFD et France Médias Monde pour un financement à hauteur de sept millions d’euros, et j’espère qu’elles vont aboutir.

Les projets concernant France Télévisions avancent, mais on a plus de doutes concernant le choix de supprimer France 4 et la diffusion hertzienne de France Ô, notamment vis-à-vis de la diffusion du sport féminin qui était assurée par la première.

Je suis d’accord avec l’idée selon laquelle c’est en connaissant le projet de fond qu’on pourrait bien réfléchir aux crédits nécessaires. Nous voterons donc plus sur ce budget comme un budget d’attente que de transition : attente d’un projet, attente de valorisation de la culture française.

**M. Michel Laugier, rapporteur pour avis des crédits « Presse et Médias ».** – La situation de la presse en France demeure critique. En 2009, sept milliards d’exemplaires étaient vendus chaque année. En 2017, moins de quatre milliards. C’est dire l’ampleur des défis auxquels tous les acteurs de la filière sont confrontés. Cette baisse frappe de manière différente les canaux de diffusion, avec une division par deux des réseaux de vente et les familles de presse. La presse d’information politique et générale (IPG) qui est la plus touchée.

Le programme 180 « Presse et Médias » ne représente avec ses 113 millions d’euros qu’un peu plus de 20 % des aides attribuées, qui se composent essentiellement d’exonérations fiscales et sociales. On peut y ajouter le montant prévu sur le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » pour la compensation versée à La Poste, soit 103,8 millions d’euros, pour parvenir à environ 40 % du soutien au secteur et 217,2 millions d’euros. Les crédits s’inscrivent en baisse de 6 % en 2019 et c’est la diffusion qui supporte cette diminution.

En effet, les aides au pluralisme restent stables et l’aide postale, comme convenu dans le contrat passé avec l’État, baisse de 6,9 %. C’est l’aide au portage qui accuse la plus forte contraction, avec 5 M€ de moins.

Contrairement à ce qu’a pu nous indiquer le ministre à l’occasion de son audition le 14 novembre dernier, cette diminution de 15 % est très supérieure à celle de la diffusion, qui régresse en moyenne de 2 à 3 % par année depuis 10 ans. Elle pourrait se cumuler en 2019 avec la non compensation de la suppression du CICE pour 4 millions d’euros, si l’amendement que, avec l’aide de beaucoup d’entre vous, j’ai fait adopter mercredi dernier dans le PLFSS n’était finalement pas adopté. Cette baisse d’un vecteur de diffusion privilégié par la presse régionale ne s’explique donc pas vraiment par autre chose qu’une logique budgétaire, même s’il faut se souvenir que l’aide au portage a beaucoup augmenté depuis 2008.

Je vais maintenant évoquer la situation de Presstalis.

En effet, les très rares marges de manœuvre du programme ont été intégralement absorbées par le sauvetage de cette société.

Le seul mouvement notable de crédit est la division par deux, avec 9 M€, du Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP), au bénéfice de Presstalis. Ce fonds permet à des projets innovants et d'avenir de trouver des financements. Il s'agit là, vous en conviendrez, d'une curieuse manière de répondre aux défis posés par le numérique. Presstalis bénéficie par ailleurs d'un prêt de 90 millions d'euros de l'État, débloqué par tranches, et du soutien « volontaire » des éditeurs.

La situation de Presstalis, qui a fait l'objet de pas moins de sept auditions l'année dernière devant notre commission, est en effet préoccupante.

Elle a été révélée en fin d'année dernière, avec un trou dans les comptes de 37 millions d'euros, très supérieur à ce qui était anticipé. Le déficit d'exploitation de la messagerie n'a jamais été positif. Les fonds propres, qui s'établissaient à - 65 M€ en 2010, se sont creusés, depuis, de 40 M€ par an, pour s'établir en 2017 à - 358 M€. En dépit de réformes impulsées par certains de nos collègues - je pense notamment à David Assouline - la société ne tient que grâce à des aides de l'Etat.

Les raisons de cette situation, que j'analyse en détail dans le rapport écrit, sont multiples.

La baisse des ventes n'est qu'un élément parmi d'autres. Il faut surtout y voir la succession de choix hasardeux et d'échecs coûteux. Ainsi, les plans sociaux successifs ont coûté plus de 150 millions d'euros. Les barèmes ne couvrent pas les coûts, et des initiatives lancées par les précédentes directions n'ont jamais porté leur fruit : les nouveaux systèmes d'information, la refonte de l'organisation logistique, la diversification dans le numérique etc...

Le plan de redressement est porté par la nouvelle Présidente, que nous avons auditionnée ici-même. Du côté des charges, il se déroule à peu près suivant le calendrier convenu, avec le départ de 240 salariés et la vente de 11 des 17 dépôts, qui concentrent le déficit.

Les inquiétudes portent plutôt sur le chiffre d'affaires. Les relations sont conflictuelles avec le grand concurrent, les Messageries lyonnaises de presse (les MLP), et les éditeurs, échaudés, se méfient et hésitent à s'engager sur le long terme.

Le rapport remis par Marc Schwartz à la ministre en juin dernier vise en partie à répondre à cette crise.

Il part du constat que la France se caractérise par une profusion de journaux, comme vous le voyez, à un niveau très supérieur aux autres pays, mais pas par un plus grand nombre de lecteurs, d'où la très faible rentabilité de titres qui, pour une bonne partie, sont en réalité de faible qualité. L'opinion des auteurs du rapport est que cette surproduction est massivement encouragée par le système de diffusion issu de la loi Bichet.

Les solutions apportées sont un véritable « big bang » et signent la fin si ce n'est de l'esprit, au moins de la lettre de la loi Bichet de 1947. Le ministre ne s'est pas encore prononcé formellement dessus. Il serait ainsi mis un terme au statut coopératif obligatoire, au profit de sociétés agréées. Les éditeurs bénéficieraient d'un droit « absolu » à être distribué



pour les titres d'information politique et générale (IPG), et d'un droit négocié pour les autres titres. Cela permettrait de mieux régler la question des approvisionnements des points de vente. Enfin, il serait mis fin à l'autorégulation du secteur, qui serait désormais contrôlé par l'ARCEP. Nous sommes maintenant dans l'attente de la position du gouvernement sur ces propositions, et il nous faudra le moment venu nous saisir de ce projet de loi, avec comme optique d'apporter enfin une solution pérenne qui nous garantisse que, tous les trois ou quatre ans, une nouvelle crise et une nouvelle révision de la loi Bichet n'occupe pas l'agenda.

J'en viens maintenant aux kiosques numériques. J'ai organisé une table ronde avec leurs représentants pour essayer de comprendre leur modèle économique et les perspectives qu'ils offrent à la presse.

En effet, si nous sommes tous conscients des dangers du numérique pour le secteur de la presse, il constitue également une très belle opportunité.

La diffusion de la presse quotidienne baisse de manière continue. Cependant, on constate que la part de la diffusion numérique a pour sa part été multipliée par 10 entre 2011 et 2017. Elle a presque compensé les baisses combinées du portage et de l'abonnement postal.

Il n'est pas possible de disposer de la part des kiosques et des abonnements. Les éditeurs rencontrés nous ont indiqué que leur impact était cependant majeur depuis 2016.

Près d'un million de personnes utilisent désormais un kiosque numérique, majoritairement avec la formule du forfait. Il s'agit donc d'un mode de diffusion innovant, mais différent : les éditeurs doivent aussi y trouver leur compte. La distribution est pour eux d'un coût quasiment nul - il suffit d'envoyer un pdf -, mais ils doivent nouer des relations financières satisfaisantes avec les kiosques.

Il faut également voir deux grands avantages à cette diffusion, en ces temps marqués par les fausses informations : les informations ne sont pas filtrées *a priori* par un algorithme, puisque c'est le journal en intégralité qui est disponible et il s'agit d'une information payante et acquittée par le lecteur, soit une très profonde différence avec l'information disponible en ligne.

Toute proportion gardée donc, le développement des kiosques numériques ressemble un peu à ce qu'a connu la musique avec le streaming. Il reste à voir s'ils pourront trouver un équilibre économique et offrir aux journaux un relai de croissance.

La situation de l'Agence France-Presse, que je vais évoquer maintenant, est complexe, comme l'audition de son nouveau Président devant notre commission le 3 octobre dernier l'a confirmé.

Tout d'abord, son élection a été marquée par une intervention de l'État que l'on peut qualifier de tardive - le matin même du vote - et brouillonne, au-delà de son poids au Conseil d'administration. Si l'État est intervenu de si près, il est en revanche trop peu présent dans la définition d'une réelle volonté stratégique. Les trois tutelles, Culture, Bercy et Affaires étrangères, comme le souligne la Cour des comptes, ont du mal à s'entendre sur ce qu'elles souhaitent pour l'Agence. Enfin, le statut de l'Agence apparaît aujourd'hui comme un frein à son développement. Là encore, aucune réponse n'est apportée pour l'instant.

Cette absence de vision est particulièrement problématique car l'Agence est confrontée aujourd'hui à des défis d'ampleur. Son résultat net est négatif, ses revenus

connaissent une érosion continue et le soutien public, qui augmente pourtant de 2 millions d'euros cette année, ne pourra pas croître au cours des années à venir. Cette situation n'est pas exclusive à l'Agence, elle est celle de toute la presse. Ainsi, la part des revenus issue des journaux, aujourd'hui de 32 %, a tendance à baisser, certaines publications n'ayant plus les moyens de s'abonner.

Le nouveau président souhaite accroître la part de l'image, et soumis à forte contrainte budgétaire, a conçu un plan de départ de 125 personnes et des embauches dans ce secteur pour 35 personnes. Cet axe fort, qui paraît par ailleurs tout à fait judicieux, ne doit cependant pas se faire au détriment de la qualité du travail éditorial, qui passe par le texte, comme me l'ont fait remarquer les syndicats de l'Agence que j'ai reçus la semaine dernière.

Il n'est pas certain qu'il existe aujourd'hui un modèle de développement viable pour une agence comme l'AFP. Ses grandes concurrentes de taille mondiale, AP et Reuters, dont les comptes ne sont pas publiés, traversent les mêmes difficultés, mais sont intégrés dans de très grands groupes ou bénéficient du soutien au moins implicite d'État qui y voient un élément d'une politique d'influence. Il faudra donc suivre avec attention les projets du nouveau Président.

Dernier point de mon propos, les projets européens de création d'un droit voisin pour les éditeurs de presse.

Les éditeurs ne captent aujourd'hui que 13 % de la valeur générée par leurs publications sur internet. La Commission a proposé une nouvelle directive, dont l'article 11 permettrait aux éditeurs de mieux faire valoir leurs droits face à l'utilisation de leur production. Les négociations sont longues et complexes : le Parlement européen a une première fois rejeté le texte le 25 juillet, avant de finalement l'accepter le 12 septembre. Les États sont en cours de négociation, et le ministre nous a fait part de sa volonté d'aller vite sur ce dossier.

Deux remarques cependant. D'une part, si des droits voisins sont une solution séduisante, ils ne résoudront pas d'un coup la crise du secteur. Au mieux, ils créeront un cadre de discussion plus acceptable avec les grandes plateformes. D'autre part, l'opposition aux droits voisins n'est pas l'apanage de Google et autres, mais également de certains États qui craignent qu'ils ne contribuent à « figer » le marché au profit des plus grands éditeurs. Les représentants de la presse en ligne que j'ai reçus n'y étaient d'ailleurs pas favorables, car ils voient les risques de détournement. Il s'agit d'un sujet dont nous aurons l'occasion de largement reparler quand se présentera la transposition de la directive.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 180.

**Mme Françoise Laborde, rapporteure pour avis des crédits « Livre et industries culturelles ».** – Les industries culturelles rassemblées dans le programme 334 regroupent un grand nombre de secteurs.

Le cinéma, la musique, le jeu vidéo, la lecture sont autant de secteurs qui contribuent au bien être de la population, mais sont également des acteurs économiques de premier plan, avec un chiffre d'affaires supérieur à 15 milliards d'euros et des dizaines de milliers d'emplois.

Le programme 334 comporte 268,7 millions d'euros, en baisse de 0,7 % à périmètre constant. Il convient d'y ajouter les 680 M€ de taxes affectées au CNC, 382 M€ de crédits d'impôt et 88,4M€ pour les bibliothèques, soit plus de 1,3 milliard d'euros de soutien.

Je vais commencer en évoquant le cinéma.

Le financement d'un film mobilise, comme vous pouvez le voir, un grand nombre d'acteurs et des moyens très importants, de quelques millions d'euros à des dizaines de millions pour les plus grosses productions. 56 % de ces financements reposent sur la puissance publique, par le biais des aides ou du cadre mis en place. On distingue donc les aides directes du Centre national du cinéma et de l'image animé (CNC), le financement par les chaînes de télévision, et enfin les crédits d'impôt. Ces trois piliers sont aujourd'hui soumis à des trajectoires complexes.

En ce qui concerne le CNC, le montant des taxes affectées reste stable à 680 millions d'euros. Cependant, le montant des réserves de l'organisme étant en nette baisse, il ne sera plus possible comme les années précédentes de puiser dedans. Les aides devraient donc baisser de 30 millions d'euros en 2019. Le CNC préfère faire porter l'essentiel de cette baisse sur la production audiovisuelle, avec à la clé une réforme des mécanismes de soutien dans un sens plus qualitatif, d'où des protestations des présidents des chaînes privées.

Les chaînes de télévision, pour leur part, sont les principaux financeurs, avec 36,6 % des films de cinéma et beaucoup plus pour leurs propres productions.

Elles sont durement touchées par la baisse de leurs ressources publicitaires, pour les chaînes privées, par la baisse des dotations, pour les chaînes publiques et par les incertitudes sur son modèle pour Canal Plus. Tout cela contribue à fragiliser cet écosystème. Cependant, la signature de l'accord entre Canal Plus et les organisations de cinéma, le 6 novembre dernier, apparaît comme une éclaircie, car elle ouvre enfin, après six ans de négociation, la voie à la signature de la nouvelle chronologie des médias.

Enfin, il faut souligner que le cinéma et l'audiovisuel bénéficient de crédits d'impôt, rénovés et renforcés en 2016, pour un montant de 327 millions d'euros en 2019. Nous y sommes tous profondément attachés, car ils ont montré leur efficacité. Face à la volonté de certains de nos collègues de les remettre en cause, il faut d'une part rappeler que tous les grands pays de cinéma disposent de mécanismes comparables, d'autre part rappeler les évaluations toutes convergentes sur leurs effets positifs. Ainsi, les dépenses annuelles de tournage en France ont augmenté de 639 M€ depuis la réforme, avec 15 000 emplois générés. De plus, avant la réforme, 27 % des tournages de films agréés se déroulaient à l'étranger, contre 12 % aujourd'hui. Il me paraît primordial aujourd'hui d'afficher notre unité, notamment quand viendra le moment du renouvellement de ces crédits d'impôt. Je suis personnellement très favorable à une pérennisation sur longue période, qui permettra justement de marquer l'attractivité du secteur.

L'impact de ces soutiens est visible dans la vivacité de la production française. Nos films représentent maintenant la moitié des sorties en salle, en hausse constante depuis 2008. Si le cinéma américain, avec une part inférieure, réalise toujours près de la moitié des entrées, la diversité de nos productions qui rassemble un large public parmi les 200 millions de spectateurs annuels, est un atout incomparable pour la France.

J'en viens maintenant à mon second point, la musique et le jeu vidéo qui sont, en France, des secteurs d'excellence.

Ces deux secteurs ont été très tôt impactés par la révolution du numérique, et ont failli disparaître, victimes du piratage. Aujourd'hui, ils ont su se réinventer et trouver des voies de développement prometteuses.

Ainsi la musique, dont le chiffre d'affaires avait été divisé par trois en treize ans, redresse la tête, avec une hausse certes lente, mais continue de ses revenus. La musique enregistrée est maintenant principalement écoutée sous forme de streaming, avec des plateformes comme Spotify ou Deezer. Si beaucoup reste à faire sur les modalités de rémunération des artistes, on doit se féliciter que les consommateurs aient repris l'habitude de payer pour écouter des morceaux. La musique bénéficie d'un crédit d'impôt pour environ 10 millions d'euros. Il est comme pour le cinéma, d'une grande efficacité prouvée, et doit absolument être défendu par notre commission.

Le jeu vidéo s'impose comme la deuxième industrie culturelle après l'édition, mais devant le cinéma et la musique. Les ventes ont atteint en France 4,3 milliards d'euros en 2017, si on inclut le matériel.

Les usages des Français ont évolué : naguère réservé à un jeune public et à quelques passionnés, le jeu vidéo séduit maintenant une majorité de la population, avec notamment le jeu sur mobile, et presque à parité, ce qui est une satisfaction pour moi. Je ne peux pas oublier de mentionner le rapport pionnier de nos deux collègues André Gattolin et Bruno Retailleau qui, dès 2013, avaient anticipé en bonne partie ce succès et proposé des pistes novatrices.

La France bénéficie d'une position enviable dans le monde, et de quelques acteurs de rang mondial comme UBISOFT. Le jeu vidéo bénéficie d'un crédit d'impôt d'un montant élevé de 45 millions d'euros, en constante progression ces dernières années, ce qui montre son attractivité. Une évaluation de ce jeune dispositif a été confiée au CNC, qui devra rendre ses conclusions en 2019.

Je vais maintenant évoquer la question des auteurs et du soutien au livre.

L'édition en France se porte bien : plus de 47 000 nouveautés sont éditées chaque année. Pourtant, ce chiffre signifie aussi que près de 200 livres sortent chaque jour, ce que le marché ne semble pas pouvoir absorber, avec des tirages moyens qui baissent année après année. Cela a un impact très direct sur les auteurs, qui ont de plus en plus de difficultés à vivre de leur art.

Nous avons eu, avec la présidente et Sylvie Robert, un débat en séance la semaine dernière avec la Ministre des solidarités et de la santé. Nous avons été obligés, pour la deuxième année, de faire adopter un amendement au projet de loi finances de la sécurité sociale (PLFSS) afin de prévoir le simple remboursement aux auteurs en 2018 de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) qui ne leur a pas été compensée. Je précise que les crédits sont bien inscrits, pour 18 millions d'euros, depuis l'année dernière, et un décret est paru en mai. Or, aujourd'hui, il ne s'est toujours rien passé, même s'il faut donner acte à la ministre de ses engagements. Cela se surajoute aux difficultés rencontrées par cette profession, qui souffre en réalité de n'être jamais traitée à part, et ce sur tous les sujets : TVA, prélèvement à la source etc.. Même si ces thématiques dépendent de nos collègues des affaires

sociales, il faudra que nous soyons en mesure de suivre ce dossier avec attention et, comme en séance publique l'autre jour, de rappeler au gouvernement ses engagements et ses obligations.

Il faut se féliciter de la densité du réseau en France, avec 5 000 librairies spécialisées qui réalisent 22 % des ventes. Les librairies bénéficient de soutien de l'État, et des collectivités territoriales. Comme élus, nous connaissons tous l'importance d'une librairie pour la vie locale. Le soutien aux librairies passe pour beaucoup par le Centre national du livre (CNL). Nous nous inquiétons l'année dernière de ce que je qualifiais de « lent étiolement » du CNL. En effet, les deux taxes qui lui sont affectées connaissaient une décade irréversible. En 2019, heureuse réponse à nos craintes, elles sont supprimées, et remplacées par des dotations, pour un montant de 23,7 millions d'euros qui lui permettra de poursuivre ses missions.

À côté du réseau des librairies, la France dispose d'un vaste réseau de bibliothèques, très soutenu par les collectivités territoriales. Il a été « dynamisé » par deux rapports, celui de Sylvie Robert en 2012, et plus récemment d'Erik Orsenna et Noël Corbin, que nous avons auditionnés en commission le 21 mars dernier. Il reste beaucoup à faire pour étudier la faisabilité de certaines propositions, comme l'ouverture de lieux le dimanche, mais le premier effet positif s'est déjà fait sentir : les soutiens de l'État, en particulier à travers la dotation générale de décentralisation (DGD), ont été augmentés de 8 M€ en 2018 et s'établissent maintenant à 88,4 millions d'euros. Le Ministre a même annoncé une « rallonge » de 2 millions d'euros. Je l'ai interrogé sur ce point lors de son audition la semaine dernière, en soulignant que ces crédits n'apparaissent nulle part, et il nous a été répondu qu'ils seraient dégagés « en gestion ». Cette réponse n'est ni satisfaisante, ni respectueuse de l'autorisation parlementaire, qui constitue juridiquement un plafond de dépense. Elle laisse en tout cas dans l'idée que le ministère disposerait en cours d'année de marges de manœuvre importantes, ce que nous n'avons pas perçu jusque-là.

La Bibliothèque nationale de France maintenant (BnF) concentre à elle-seule les deux tiers des crédits du programme, avec 207,9 M€. La hausse n'est qu'apparente, à périmètre constant, les moyens restent identiques.

La vraie interrogation porte sur le fonctionnement du futur ensemble de 30 000 m<sup>2</sup> : à ce stade, aucun crédit de fonctionnement n'a été prévu, ce qui est préoccupant. Il faudra donc s'assurer que dans les années à venir, les conditions d'accueil du public et donc les personnels soient assez présents pour être à la hauteur des lieux.

Enfin, je vais évoquer la lutte nécessaire contre le piratage.

Selon une étude récente, le piratage représenterait en 2017 en France 1,15 milliard d'euros. Ce chiffre est très important. Il correspond au double des aides du CNC, à trois fois les crédits d'impôt, et à cinq fois les investissements de Canal Plus. Résoudre, même partiellement, la question du piratage, c'est répondre en grande partie aux inquiétudes du milieu du cinéma.

Nous avons auditionné le président de la Hadopi en commission, Denis Rapone le 30 mai dernier. Il nous a exposé ses projets d'évolution de la législation : établissement d'une « liste noire », adaptation de la réponse graduée. Tout cela devrait trouver sa place dans la future loi audiovisuelle. La signature prochaine de la chronologie des médias, en rendant toujours disponible une solution légale pour le visionnage d'une œuvre, pourrait permettre de limiter de fléau.

Il faut enfin mentionner les négociations européennes en cours sur l'article 13 de la directive sur les droits d'auteur. Les négociations sont longues et complexes, il s'agit de contraindre les plateformes à assumer leurs responsabilités en passant des accords de licence ou en filtrant mieux les contenus illégaux. Là encore, les mesures de transposition devront intervenir rapidement.

Je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de ce programme.

**Mme Colette Mélot.** – Ce budget contient des améliorations notables s'agissant de la presse et du livre ; par le biais du conseil national du livre, le secteur bénéficiera d'une vraie dotation, ce qui est une bonne chose.

L'année 2019 sera décisive pour l'audiovisuel et ce budget est assurément celui d'une transition. Il convient que nous nous mobilisions sur ce sujet et que nous demeurions attentifs quant à la réforme à venir.

Le groupe des indépendants est par ailleurs favorable à l'amendement de notre collègue Roger Karoutchi au nom de la commission des finances.

**M. Laurent Lafon.** – Nous partageons l'avis du rapporteur sur les aides à la presse, dont nous attendons avec impatience la réforme, que nous souhaitons profonde et structurelle.

La situation de Presstalis est devenue intenable et aberrante, si l'on songe que l'on prélève 9 millions d'euros pour la renflouer du fonds stratégique pour le développement de la presse, dont les crédits sont destinés à financer l'innovation et la transition du secteur.

Je regrette la baisse de 5 millions d'euros des aides au portage, qui me semblent constituer dans cette phase de transition une aide nécessaire. La disparition des kiosques de nos villes est mal vécue, aussi cette mesure ne va pas dans le bon sens.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je souhaiterais vous faire remarquer, mes chers collègues, les résultats exceptionnels obtenus en 2017 par France Culture, tant en audience cumulée qu'en téléchargement de *podcasts* : plus de 20 millions de podcasts téléchargés par mois, soit une hausse de 29 %. Ces émissions téléchargeables sur Internet participent aussi du rayonnement de notre pays et de la diffusion de nos valeurs. Dans un pays qui interdit l'athéisme, écouter une émission de France Culture sur la laïcité est comparable à l'écoute de Radio Londres pendant l'Occupation. Or, quand les agents fournissent un travail de qualité, qui se traduit par une telle diffusion, on pourrait attendre d'un budget qu'il soutienne leurs efforts. Ce budget ne le fait pas et nourrit une certaine incompréhension.

Un budget est l'affirmation comptable d'une volonté politique. Nous avons longuement débattu des fausses nouvelles et des moyens de les combattre : comme à cette occasion, je ne peux dire qu'il y a des limites à la duplicité. On ne peut pas affirmer qu'il faut lutter contre les fausses nouvelles et, concomitamment, réduire les moyens des institutions qui font ce travail.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – En l'absence de notre rapporteur, je ne peux répondre à vos questions. Permettez-moi toutefois de rebondir sur la question de l'arrêt de la diffusion de France 4 sur la TNT. J'avais proposé un moratoire sur la fin de sa diffusion, car j'estimais que cette annonce isolée et désordonnée contrariait la réflexion

globale qu'il convient de mener sur l'avenir de l'audiovisuel public. Le sondage que nous avons commandé à l'occasion de notre colloque sur l'avenir de l'audiovisuel public indiquait que 70 % des Français y étaient opposés. Au-delà de la chaîne, c'est l'avenir de toute une filière de production qui est en jeu.

J'ai senti que le ministre n'était pas très à l'aise sur ce sujet, s'agissant d'une décision intervenue avant sa prise de fonctions. Nous devons réfléchir aux modalités de notre action.

Je rappelle que notre commission doit donner un avis global sur les crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » ainsi qu'au compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public » et à l'article 35 du projet de loi de finances.

**Mme Sonia de la Provôté.** – Si je comprends bien, l'avis favorable que nous souhaitons émettre dépend de l'adoption d'un amendement en séance publique. Je m'abstiendrai donc s'agissant des crédits de la mission.

**M. David Assouline.** – Nous refusons la logique de prendre à l'un pour donner à l'autre, à laquelle obéit l'amendement de notre collègue Roger Karoutchi ; prendre à Radio France et à France Télévisions ne nous convient pas.

*La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».*

*La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public ».*

*La commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 35 du projet de loi de finances pour 2019.*

*La réunion est close à 12 h 30.*

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

### **Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Crédits « Sport » et « Jeunesse et vie associative » - Examen du rapport pour avis**

*La réunion est ouverte à 14 h 15.*

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Notre ordre du jour appelle la présentation de nos deux rapporteurs pour avis des crédits 2019 de la mission « sport, jeunesse et vie associative ».

**M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis des crédits du sport.** – Le ministère des sports est probablement celui qui a connu le plus de bouleversements depuis deux ans. Cette mutation est d'autant plus profonde qu'elle est soudaine et que ses conséquences restent encore largement méconnues ou mal identifiées. Il me semble donc indispensable de remettre les différents aspects de ces changements en perspective, pour en apprécier l'importance et mieux évaluer leur pertinence.

Nous pensions l'année dernière avoir assisté à une transformation majeure avec la redéfinition des missions et des moyens respectifs du Centre national pour le développement du sport (CNDS) et du budget du sport. Le CNDS avait vu ses recettes fiscales divisées par deux à 133,4 millions d'euros tandis que les crédits du programme 219 augmentaient fortement à 348,23 millions d'euros en crédits de paiement au profit des dépenses d'intervention. Cette hausse avait bénéficié essentiellement aux dépenses de l'action n° 1 de « promotion du sport pour le plus grand nombre » et de l'action n° 2 de « développement du sport de haut niveau ».

Face à notre inquiétude concernant les engagements du CNDS, une enveloppe supplémentaire avait été prévue dans le Projet de loi de finances rectificative (PLFR), ce qui avait permis de stabiliser les crédits du sport. Pour autant, je m'étais interrogé sur l'avenir du CNDS et du financement des projets engagés en 2019 et 2020. Une rebudgétisation totale du CNDS et un changement de nom étaient évoqués. Si je reviens sur ce débat de l'année dernière, c'est que les changements annoncés cette année sont encore plus considérables que ceux initiés par le Projet de loi de finances (PLF) 2018. C'est l'organisation même de la politique du sport et le rôle de ses acteurs respectifs qui vont être profondément redéfinis suite à la consultation menée depuis janvier 2018 sur la rénovation du modèle sportif français. Différentes réflexions ont, par ailleurs, été conduites ces derniers mois, je pense notamment au groupe de travail de Claude Onesta, ancien sélectionneur et entraîneur de l'équipe de France de handball, « Performance 2024 »

L'annonce de la suppression du CNDS, ou plutôt de son intégration dans la future Agence nationale du sport qui sera créée au premier semestre 2019, constitue le fait majeur de ce débat budgétaire. Cette agence doit fonctionner sur un mode quadripartite associant l'État, le mouvement sportif, les collectivités territoriales et le monde économique.

Je regrette que les commissions en charge du sport des deux assemblées n'aient pas été véritablement associées à cette réflexion alors même que nous sommes membres invités du conseil d'administration du CNDS avec voix consultative. Nous aurions pu poser des questions sur le fonctionnement opérationnel de la nouvelle agence qui reste très peu précis à ce stade. Je pense notamment au fonctionnement des commissions régionales de financement et à la façon dont les collectivités territoriales et les entreprises seront associées, mais aussi à l'articulation entre l'agence et l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) qui ne sont pas clairs.

Je vous rappelle que les missions confiées à cette agence seront vastes puisqu'il lui reviendra d'assurer une cohérence stratégique entre les niveaux nationaux et locaux ; d'améliorer l'évaluation des performances des fédérations dans la détection et la formation des athlètes à fort potentiel ; de mobiliser des professionnels de soutien de très haut niveau ; de rattraper notre retard en matière de veille, de recherche et d'innovation ; d'attirer les meilleurs entraîneurs alors que cinquante d'entre eux travaillent désormais auprès d'équipes étrangères et de mobiliser les startups du monde du sport.

La création de cette agence, qui ne sera effective qu'en mars 2019, a suscité de nombreuses interrogations et inquiétudes, notamment de la part des fédérations.

Ces inquiétudes n'ont pas été apaisées par l'annonce du Gouvernement selon laquelle l'État ne rémunérera plus directement quelques 1 600 conseillers techniques sportifs (CTS). Même si cette évolution n'est pas prévue dans le présent PLF, la réaction a été vive dans le mouvement sportif comme en témoigne la lettre ouverte aux élus signée par près de



400 sportifs de haut niveau. La mobilisation a été d'autant plus forte que la réduction drastique des contrats aidés et la suppression de nombreux emplois associatifs a aussi fragilisé et va encore plus fragiliser dans l'avenir notre maillage territorial des clubs.

L'absence de moyens nouveaux suffisants pour préparer les sportifs de haut niveau pour 2024 a aussi créé un doute sur les ambitions du Gouvernement. Même le Président du Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques de Paris (COJOP), Tony Estanguet, malgré son devoir de réserve, a fait part de ses préoccupations, rejoignant celles du mouvement sportif.

Pour autant, nous avons bien conscience de la nécessité d'actualiser, de moderniser le modèle sportif français, en intégrant le phénomène de mondialisation, l'hypermédiatisation, la diplomatie sportive. Il est urgent d'avancer afin de répondre à l'explosion du sport-business dans certaines disciplines, à la montée en puissance des collectivités territoriales, à la nécessité de densifier le sport-entreprise, en associant le monde économique, à la responsabilisation attendue du mouvement sportif, à la mise en œuvre d'une stratégie en matière de sport-santé et aux opportunités offertes par les évolutions technologiques impactant tant l'activité physique du quotidien que le sport de haut niveau.

Plus généralement, le sport doit contribuer à l'activité économique, à l'emploi et à une société plus inclusive ; ce qui implique de moderniser la mission de service public déléguée par l'État. Dans le nouveau schéma d'organisation il est prévu que les services du ministère recentrent leur action sur les missions de stratégie, de régulation, de réglementation et de contrôle, notamment éthique. La réussite de cette mutation se mesurera à l'aune des résultats des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024. Nous devons être à la hauteur de l'enjeu tant pour l'organisation que pour le nombre de médailles. Nous avons une double obligation de résultat.

Avec la tenue des Jeux olympiques et paralympiques à Paris, l'occasion est belle de s'atteler à optimiser la haute performance du sport français au XXI<sup>e</sup> siècle. Depuis les Jeux olympiques de Séoul en 1988, la France s'est toujours classée parmi les dix nations ayant obtenu le plus grand nombre de médailles, oscillant entre une cinquième place en 1996 et une dixième en 2008.

Mais depuis les Jeux olympiques d'Atlanta de 1996, elle ne parvient pas à faire partie du « Top 5 » ; son ambition à chaque édition. Et elle ne vise jamais le « Top 3 », qui correspondrait pour 2024 à l'objectif de quatre-vingt médailles, exprimé par Laura Flessel, l'ex-ministre des sports, et confirmé le vendredi 16 novembre par Roxana Maracineanu, l'actuelle ministre.

J'avais proposé l'année dernière au Gouvernement de mettre en chantier rapidement une loi de programmation budgétaire pour préparer les Jeux olympiques et paralympiques au cours de la période 2019-2024, ainsi que la Coupe du monde de rugby de 2023. Faute de pouvoir disposer de cet outil qui sanctuariserait les moyens nécessaires à l'organisation de ces grands événements, le risque est grand que la baisse des crédits du programme 219, après des ajustements, soit perçue comme un transfert de crédits vers le programme 350 ; ce qui pourrait nuire à ce grand événement populaire que doivent être les Jeux olympiques et paralympiques.

Si ce sentiment est en train de devenir quelque peu réalité et que ce budget a été décrié, c'est aussi parce que le Gouvernement n'a pas pris la précaution d'isoler les crédits de

la société de livraison des équipements olympiques (SOLIDEO) du reste des crédits du ministère du sport comme l'aurait souhaité également le délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques, Jean Castex.

Du coup, non seulement les crédits du ministère apparaissent en baisse à 319 millions d'euros en 2019 contre 347 millions d'euros en 2018 mais, surtout, les crédits de l'action n° 1 « promotion du sport pour le plus grand nombre » chutent de 40 millions d'euros - passant de 89 millions d'euros en 2018 à 49,4 millions d'euros en 2019 - tandis que les crédits consacrés à la SOLIDEO dans le programme 350 augmentent de plus de 17 millions d'euros.

Permettez-moi à cet égard de rétablir la vérité des chiffres pour que nous puissions porter un regard objectif sur ce budget très médiatisé. À structure constante, c'est-à-dire avant transfert de crédits à la nouvelle agence du sport, le montant du programme 219, en retrait par rapport à 2018, s'explique à la fois par une baisse de 39 millions des crédits de l'action n° 1 du fait de l'évolution tendancielle des compensations auprès de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) des exonérations de charges sociales sur la rémunération des arbitres et juges sportifs. Ce montant s'explique également par des moyens nouveaux, à hauteur de 40 millions d'euros, prévus pour la nouvelle agence du sport, par la remise à niveau des dotations consacrées aux travaux d'investissement et de rénovation de la partie Sud de l'INSEP, soit une baisse de 2,33 millions d'euros en crédits de paiement, - la réalisation des travaux programmés les plus importants impliquant une baisse de 1,43 million d'euros en crédits de paiement -, et par l'ajustement aux besoins réels et à une programmation pluriannuelle des principaux dispositifs opérationnels transférés au programme 219 en 2018. Ainsi, les moyens dédiés aux grands événements sportifs internationaux (GESI) baissent de 16 millions d'euros en crédits de paiement, alors que la France doit accueillir la coupe de monde de football féminin en 2019, et ceux consacrés au soutien aux équipements structurants nationaux baissent de 6,74 millions d'euros en crédits de paiement. Enfin, d'autres dispositifs font également l'objet d'ajustements comme la prise en charge des cotisations de retraite des sportifs de hauts niveau - baisse de 1,2 million d'euros en crédits de paiement - ainsi que les aides personnalisées versées aux sportifs de haut niveau, soit une baisse de 1,27 million d'euros en crédits de paiement.

Compte tenu de ces ajustements, la ministre des sports évoque un budget « préservé » et elle revendique une « démarche de budgétisation sincère visant à mieux mettre en adéquation les moyens et les besoins ».

Je retiens pour ma part deux évolutions significatives : d'une part, la nouvelle agence du sport bénéficiera en 2019 d'un budget évalué à près de 350 millions d'euros, au lieu des 400 millions euros arrêtés par la concertation, qui intégrera les subventions accordées par le ministère des sports au Comité national olympique et sportif français (CNOSF), et au Comité paralympique et sportif français (CPSF). Près de 70 % des moyens d'intervention de cette agence seront dédiés au développement des pratiques. L'enveloppe destinée à la haute performance, évaluée à 90 millions pour 2019, sera quant à elle en hausse de plus de 40 % par rapport à 2018, année pré-olympique. D'autre part, un exercice d'optimisation a été mené lors de la préparation du PLF 2019, afin de dégager des moyens nouveaux en faveur de la future agence du sport. Le sport de haut niveau et la haute performance bénéficieront ainsi de 25 millions d'euros et le développement des pratiques, de 15 millions d'euros. Pour accompagner le développement des pratiques, la ministre des sports a fait adopter, lors du débat à l'Assemblée nationale, un amendement gouvernemental augmentant de 15 millions d'euros le plafond de la taxe sur les droits de retransmission audiovisuelle des événements

sportifs, dite taxe Buffet. Ces 15 millions supplémentaires seront affectés aux mesures en faveur de la lutte contre les inégalités d'accès à la pratique sportive ainsi qu'au programme « savoir nager ». Au total, les mesures nouvelles qui accompagnent la création de la future agence représentent donc 55 millions d'euros.

Ces moyens ne sont pas suffisants, si nous souhaitons véritablement donner une nouvelle impulsion au sport dans notre pays. Mais ce n'est pas parce que le « grand bond en avant » n'est pas au rendez-vous que nous pourrions pour autant évoquer un recul.

J'observe que le Gouvernement a souhaité commencer par réformer l'organisation du sport français. Je souhaite qu'il s'attelle demain aux moyens afin de ne pas faire l'impasse sur les Jeux olympiques et paralympiques d'été de 2020 et les Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2022, sans oublier les autres rendez-vous internationaux avant 2024.

Permettez-moi maintenant d'évoquer deux institutions auxquelles je reste attaché, l'INSEP et l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD).

Les moyens de l'INSEP baissent de 6,5 % à 37,3 millions d'euros. Cette baisse ne concerne pas le fonctionnement de l'établissement mais les investissements qui diminuent de 1,4 million d'euros compte tenu de l'achèvement du programme de rénovation.

J'avais indiqué l'année dernière que l'INSEP avait identifié deux types de besoins nouveaux. Le directeur général de l'établissement souhaitait internaliser la restauration qui n'était plus adaptée aux athlètes de haut niveau et il souhaitait pouvoir disposer d'un mur d'escalade, d'un dojo pour le karaté et d'une grande salle multisport pour le handball et le volley-ball. Ces trois équipements nécessiteraient à eux-seuls une enveloppe de 10 millions d'euros. Or ces projets d'investissement ne semblent pas avoir progressé, ce qui est contradictoire avec l'objectif revendiqué d'augmentation du nombre des médailles lors des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

Je remarque, par ailleurs, que la gouvernance de l'INSEP est aujourd'hui fragilisée et que sa place dans le nouveau schéma d'organisation de la politique du sport de haut niveau doit être précisée.

Un mot sur les centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) auxquels nous restons attentifs. La subvention correspondant à la rémunération du personnel baisse à 49,33 millions d'euros du fait de la poursuite du transfert d'une partie du personnel de service aux régions. Mais la subvention de fonctionnement, hors personnel, augmente à 7,23 millions d'euros.

Concernant la lutte contre le dopage, vous avez accepté madame la présidente que nous organisions au premier trimestre 2019 une table-ronde, afin de faire le point sur ce sujet fondamental pour l'éthique du sport et la santé des sportifs. Ce sera aussi l'occasion de faire le bilan des suites du rapport de la commission d'enquête du Sénat de 2013.

L'Agence française de lutte contre le dopage est aujourd'hui à la croisée des chemins puisqu'elle doit impérativement se doter d'un nouveau laboratoire. Je dois dire que je suis très étonné des atermoiements de l'État qui, pour de mauvaises raisons, tarde à valider le projet élaboré par l'AFLD de création d'un *cluster* scientifique sur le plateau de Saclay. L'alternative, poussée par certains, d'une localisation à Évry ne présente aucun des avantages de Saclay en termes scientifiques. Je souhaite que ce dossier aboutisse dès 2019 afin de ne

plus perdre un temps précieux. Il est impératif que le savoir-faire français en matière de lutte contre le dopage soit à nouveau reconnu au niveau mondial. Les moyens de l'AFLD sont, pour leur part reconduits, en 2019.

En conclusion, madame la présidente, je crois pouvoir dire que les chantiers que devra conduire la nouvelle ministre sont considérables. J'en citerai trois en particulier : la montée en puissance de la SOLIDEO doit être organisée et ses financements préservés ; la transition vers l'Agence nationale du sport ne doit pas négliger les engagements du CNDS qui doivent être honorés ; enfin, un grand plan de rattrapage des équipements sportifs doit impérativement être lancé comme le rappelle l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES). Nos équipements locaux ont vieilli et ils ne permettront pas d'augmenter la pratique du sport comme le souhaite, à juste titre, la ministre.

Compte tenu de ces points de vigilance, je retiens que les difficultés qui focalisent les mécontentements concernent à la fois le PLF 2019 et les incertitudes plus générales relatives notamment à l'avenir du ministère des sports et de ses 1 600 CTS.

Le 13 septembre 2017, à la réunion du (C.I.O.) de Lima, la France obtenait l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, soulevant un grand enthousiasme dans le pays. La préparation de ces jeux nécessite de construire d'ici 2024 un « héritage olympique », ce qui fait aujourd'hui consensus. La préparation des jeux s'accompagne également d'un objectif d'accroissement de trois millions du nombre de pratiquants sportifs initialement porté par Laura Flessel, puis confirmé par Roxana Maracineanu.

Pour atteindre ces objectifs, des moyens financiers et humains doivent être à la hauteur des enjeux. Mais après un budget des sports pour 2018 en baisse, le Gouvernement nous propose à nouveau un budget en diminution. J'ajoute que la création de la future Agence nationale du sport suscite aujourd'hui peut-être plus de craintes que d'espoirs, certains experts mettant en évidence le risque de privatisation de la politique en faveur du sport et le fait que l'État pourrait renoncer à exercer une mission essentielle qui lui incombe. Sans reprendre nécessairement cette analyse à mon compte, je considère que les incertitudes qui demeurent sont incompatibles avec le droit d'information du Parlement.

Je vous propose donc de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits, en réaffirmant la nécessité pour le Gouvernement de prendre la réelle mesure de l'effort à produire pour atteindre nos objectifs pour 2024.

**M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis des crédits de la jeunesse et de la vie associative.** – Deux éléments caractérisent les crédits consacrés au programme 163 « jeunesse et vie associative » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019 : la poursuite de l'effort en matière de service civique et la reconduction des crédits en faveur des actions 1 et 2.

Je commencerai par l'aspect le plus positif, à savoir la poursuite du développement du service civique. 50 millions d'euros supplémentaires sont accordés dans le projet de loi de finances pour 2019, ce qui devrait permettre de financer le service civique de 140 000 volontaires. L'objectif affiché du gouvernement est d'atteindre 150 000 « services civiques », ce qui correspond à une dépense annuelle de 530 millions d'euros. En revanche, le gouvernement poursuit sa fausse bonne idée du service national universel (SNU). À sa décharge, il peut difficilement faire autrement puisque que c'était une promesse de campagne du président et que personne n'a encore réussi à le convaincre que le coût de ce dispositif était

disproportionné par rapport aux effets attendus! Comme nous entendons dans deux semaines le général Ménaouine sur ce sujet, je ne vais pas en parler longtemps. Je vous rappelle juste que le SNU devrait comporter deux phases : la phase I, obligatoire, interviendrait après la classe de la troisième, entre 15 et 18 ans et comprendrait un temps de cohésion - 15 jours en hébergement, centrés sur les valeurs, les savoir-faire et les savoir-être - et un temps de projet collectif - 15 jours également, mais sans hébergement -, et la phase II, non obligatoire, reposerait sur l'engagement volontaire, pour une durée de trois à six mois, avant 25 ans.

La seconde caractéristique de ce budget est la stricte reconduction des crédits en faveur de la vie associative et de la jeunesse portées par les actions 1 et 2 du programme 163, à l'exception de l'augmentation de deux millions d'euros des crédits accordés à l'Office franco-allemand pour la jeunesse et de la diminution de 2,8 millions d'euros des crédits finançant le compte d'engagement citoyen, afin d'ajuster la dotation à la consommation réelle de crédits.

Cette stagnation des crédits correspond *de facto* à une baisse si on tient compte de l'inflation. Certes, elle n'est pas nouvelle : ainsi, les crédits du fonds de développement pour la vie associative (FDVA) destinés à former les bénévoles n'ont pas été réévalués depuis 2001 ! Moins de 29 % des demandes de formation sont satisfaites, et ce pour seulement la moitié du montant des demandes, permettant la formation de 1,2 % des bénévoles uniquement ! Par rapport aux législatures précédentes, cette baisse des crédits a été accentuée par la suppression de la réserve parlementaire intervenue l'année dernière, soit 52 millions d'euros en moins pour les associations, qui n'a été compensée que partiellement à travers l'octroi de 25 millions d'euros au FDVA. Les exemples suivants illustrent le manque à gagner pour le monde associatif.

Dans le Val d'Oise, département qui compte plus d'un million et demi d'habitants, sur 248 dossiers de demandes de subvention déposés, 43 ont été retenus. Dans le Val de Marne, 340 402 euros ont été attribués en 2018, contre 2,9 millions d'euros par les parlementaires en 2016. Dans l'Oise enfin, 234 900 euros ont été attribués en 2018, contre plus d'un million d'euros par les parlementaires les années précédentes.

Je regrette donc que le gouvernement n'ait pas augmenté cette année la contribution au FDVA. À défaut de pouvoir profiter de crédits budgétaires supplémentaires, le FDVA pourrait néanmoins voir son budget augmenter s'il pouvait bénéficier des fonds et avoirs issus des comptes inactifs des associations en déshérence, estimés à 80 millions d'euros. Je vous proposerai donc un amendement qui reprend une disposition qui avait été adoptée par le Parlement à l'occasion de l'examen du projet de loi « égalité et citoyenneté » mais qui avait été malheureusement sanctionnée par le conseil constitutionnel pour des raisons de procédure. Elle vise à obliger les établissements de crédits à distinguer les comptes des personnes physiques des comptes des personnes morales et, parmi ces derniers, ceux des associations. L'objectif, à l'issue de la prescription légale qui est de trente ans, est de verser les sommes qui figurent sur les comptes inactifs des associations sur un compte d'affectation spéciale destiné à financer le fonds de développement de la vie associative.

Malheureusement, proposer la création de ce compte d'affectation spéciale est irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution, car le fléchage de recettes vers un fonds est interprété comme une incitation à la dépense supplémentaire. C'est la raison pour laquelle la seconde partie de mon amendement demande au gouvernement d'étudier cette question et de remettre à la représentation nationale un rapport sur l'opportunité d'affecter les dépôts et avoirs des comptes inactifs des associations sur un compte d'affectation spéciale au bénéfice du fonds pour le développement de la vie associative. Il s'agit de sensibiliser le gouvernement à cette

question afin qu'il prenne rapidement les mesures qui s'imposent. D'ailleurs, la secrétaire d'État ne semble guère hostile à l'examen de cette proposition.

La politique du gouvernement en direction de la vie associative et de la jeunesse ne se réduit pas aux crédits du programme 163. Comme aime le faire remarquer chaque gouvernement, près de 90 milliards d'euros sont consacrés à cette politique, notamment si on inclut les dépenses de l'Éducation nationale ! Plus sérieusement, les dépenses fiscales, à travers les réductions d'impôt accordées sur les dons aux organismes à but non lucratif, représentent plus de 2,4 milliards d'euros. De même, la transformation du crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS) en baisse des cotisations devrait représenter une économie de 900 millions d'euros pour les associations au volume d'emplois important.

Toutefois, ces avantages fiscaux et sociaux doivent être mis en regard de la forte baisse des crédits finançant les contrats aidés : entre 2016 et 2019, ils seront passés en crédits de paiement de 4,2 milliards à 600 millions d'euros. Cela constitue pour les associations, qui emploient 38 % des emplois aidés, une perte d'1,6 milliard d'euros de subventions indirectes !

Certes, la politique de l'emploi n'a pas à financer les missions d'intérêt général. Mais, et c'était l'une des conclusions à laquelle Alain Dufaut et moi-même étions parvenus dans notre rapport d'information sur les contrats aidés, il est regrettable qu'aucune initiative ne soit prise afin d'introduire un soutien direct aux emplois associatifs au regard de leur utilité sociale, ce qui met en péril de nombreuses associations, notamment dans le domaine du sport et de la culture, et entraîne de graves répercussions en matière de cohésion sociale et de réponse à des besoins non couverts par les pouvoirs publics.

Plusieurs pistes sont envisageables : créer un fonds qui s'inspirerait du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) et qui permettrait de financer du personnel associatif auprès des associations ou encore créer une ligne budgétaire spécifique dans le fonds d'inclusion dans l'emploi permettant le financement de 38 000 emplois utiles socialement afin de soutenir la professionnalisation des projets associatifs, tout particulièrement dans les petites et moyennes associations.

Si le Gouvernement ne souhaite pas aggraver le déficit pour financer cette politique, nous avons proposé, avec notre collègue Alain Dufaut, de financer ces emplois socialement utiles *via* un transfert d'une partie des exonérations générales des cotisations patronales et des dépenses fiscales qui relèvent de la politique des « services à la personne ».

Je rappelle que la fragilisation du monde associatif par la réforme des contrats aidés est accentuée par l'impact négatif des dispositions fiscales mises en œuvre par la loi de finances pour 2018 que le rapport sur le mécénat culturel présenté par notre collègue Alain Schmitz avait déjà soulevé. Ainsi, le remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) se traduit par une baisse moyenne d'au moins 50 % des dons par rapport à 2017. Cela représenterait pour l'année 2018 une perte de l'ordre de 130 à 150 millions d'euros.

Cette baisse de la collecte auprès des particuliers fortunés doit être replacée dans le contexte d'une baisse générale de la collecte grand public en raison de la réévaluation du taux de contribution sociale généralisée (CSG) - qui touche également les retraités, donateurs traditionnels - et les inquiétudes soulevées par la mise en œuvre du prélèvement à la source à partir de 2019. Pourtant, qu'il s'agisse de la mise en place du service national universel, de la lutte contre la pauvreté, ou encore du développement du sport pour tous pour ne prendre que

ces trois exemples, les associations sont censées être au cœur du dispositif gouvernemental. On demande beaucoup au secteur associatif qui reçoit peu en échange.

Il est donc urgent que le gouvernement donne un signal positif en direction des associations et les soutienne dans le financement des missions d'intérêt général qu'elles remplissent. Pour ces raisons, et en dépit d'une hausse des crédits du programme 163 liée toutefois essentiellement à la poursuite de la politique initiée sous le quinquennat précédent en matière de service civique, je vous propose de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la jeunesse et de la vie associative.

**M. Michel Savin.** – Je partage en totalité l'avis de nos rapporteurs sur le budget. Alors que la France accueillera, dans six, ans les Jeux olympiques et paralympiques, ce budget, pour la deuxième année consécutive, est en baisse. Dans le même temps, une nouvelle gouvernance a été pensée, avec notamment la création d'une agence nationale. La direction prise par le Gouvernement manque de clarté. Le désengagement de l'État est dramatique ! L'État appelle au sursaut du milieu économique, mais oublie que celui-ci est déjà appelé à soutenir les jeux olympiques et paralympiques. Aussi, je souhaite présenter des propositions que nous ferons sur le financement du sport dans ce budget. Nos amendements portent, d'une part, sur le déplafonnement de la taxe Buffet qui visait initialement à faire financer le sport amateur par le sport professionnel. Tel n'est plus le cas aujourd'hui, et nous souhaitons rendre à cette taxe son objectif initial.

Pour renforcer le mécénat dans le sport, auquel il ne contribue qu'à hauteur de 2 %, nous proposons de simplifier les dispositifs de soutien au sport adapté et au handisport. Après la loi dite « loi Braillard », nous souhaitons étendre le pacte de performance à l'accompagnement des sportifs de haut niveau, inciter le mécénat à soutenir le sport féminin et ouvrir le 1 % artistique aux collectivités pour le financement de leur équipement sportif. Enfin, nous souhaitons la suppression du prélèvement additionnel, créé pour le financement des stades de l'Euro de 2016, ainsi que la candidature de Paris pour 2024 ; le fruit de cette contribution, pourtant inscrite au budget, ne bénéficie plus au sport, mais est désormais affecté au budget général. Pour toutes ces raisons, le groupe Les Républicains soutient l'avis défavorable exprimé sur le budget 2019.

**M. Claude Kern.** – Je partage les différents points soulevés par nos collègues. Ce budget voté à l'Assemblée nationale fait la part belle aux élites sportives au détriment du sport amateur. Pourtant, ce dernier est une étape obligée pour devenir un sportif de haut niveau ! Quelle sera l'utilité du ministère des sports si la nouvelle agence assume toutes ses missions à partir de mars prochain ? Les associations sportives sont en grande souffrance financière, notamment en raison de la disparition de la réserve parlementaire. Le fonctionnement du FDVA est opaque et les collectivités territoriales doivent faire face à des difficultés budgétaires. Enfin, les politiques publiques de jeunesse et de vie associative doivent être transférées aux collectivités territoriales dans le cadre du programme action publique 2022. Le transfert de ces nouvelles charges est inacceptable ! La vie associative est menacée, alors qu'elle joue un rôle sociétal de premier ordre. De ce fait, le Groupe Union centriste suivra l'avis défavorable de nos deux rapporteurs.

**Mme Sylvie Robert.** – Le groupe socialiste et républicain suivra lui aussi l'avis défavorable de nos rapporteurs. Ce budget est symptomatique de l'incohérence gouvernementale. Pourtant, l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques ouvre également des perspectives pour l'insertion des jeunes de filières actuellement en tension, comme les sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS). Or, pour la

seconde année consécutive, le programme 219 est en baisse. Le sport de haut niveau sera privilégié au détriment du sport amateur. Cette baisse brisera également les dynamiques du secteur sportif et, au niveau des collectivités territoriales, des fédérations et des associations. La portée symbolique et politique de notre refus commun pour le Gouvernement est réelle !

**M. Pierre Ouzoulias.** – Le groupe Communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) vous accompagne dans ce vote négatif. Nous déposerons également un amendement sur la taxe Buffet. Notre cohésion peut, à bon droit, s’inspirer du rugby : lorsque le pack est dans l’en-but, l’essai est collectif !

**Mme Françoise Laborde.** – Le groupe Rassemblement démocratique, social et européen (RDSE) soutiendra votre avis négatif. Le mécénat n’est pas la panacée pour pallier les faiblesses du FDVA et les coupes budgétaires ! Les modalités du choix d’affectation du 1 % culturel, qui vient d’être évoqué, me semblent cependant devoir être débattues, afin que la culture ne soit pas pénalisée en rapport au sport.

**M. Antoine Karam.** – Je vais m’exprimer à titre personnel et ne pas engager le groupe La République en marche. Personnellement, je donnerai un avis défavorable à l’adoption des crédits. Né dans le milieu associatif, je me suis engagé, depuis près de cinquante ans, en faveur du sport. Je suis tout particulièrement fier d’avoir reçu la médaille d’or de la mission de la jeunesse et des sports. Cependant, le sport a toujours été le parent pauvre des gouvernements successifs. En 1977, comme jeune président de la ligue guyanaise d’athlétisme, j’ai fait descendre 2 000 personnes dans les rues de Cayenne pour obtenir une piste synthétique ! À chaque fois qu’il faut arracher des équipements, c’est le parcours du combattant, tandis que les Ultramarins, notamment les Guyanais dans les disciplines les plus réputées, récoltent souvent de très belles médailles olympiques pour la France ! Les Outremer sont encore plus oubliés, parce que lointains. Madame la présidente, je vais vous remettre le rapport de la délégation sénatoriale pour l’Outremer qui porte sur le sport à la croisée des défis majeurs des territoires. Les crédits ne sont pas au rendez-vous, et on ne peut, dans le contexte de la préparation des Jeux olympiques et paralympiques, réclamer la performance de nos territoires tout en réduisant leurs crédits.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Nous sommes tous des élus locaux et connaissons l’importance du milieu associatif. Les crédits ne sont qu’apparemment stabilisés, du fait de la reconduction du FDVA. À l’inverse, la fragilisation du mouvement associatif est manifeste et la diminution des contrats aidés, amplifiée en 2018, menacent nos clubs locaux. L’actualisation tardive du décret relatif au FDVA n’a pas permis de compenser la réduction brutale de nos moyens au premier semestre 2018. Certes, comme à son habitude, le Gouvernement promeut la concertation en créant de nouvelles structures. En réalité, les moyens affectés au sport baissent. Personnellement, je souhaite que soit mise en valeur cette unanimité sur ce sujet central. Je ne voudrais pas que la culture continue à être opposée au sport, toujours choisi comme une variable d’ajustement budgétaire. D’ailleurs, l’intitulé de notre propre commission devrait inclure expressément le sport parmi ses compétences. Enfin, il est dangereux d’opposer sport professionnel et sport amateur. Tout grand sportif de haut niveau est passé, à un moment de sa carrière, dans un club local. Aussi, m’inspirant de la stratégie du football, je rappellerai qu’en jouant haut collectivement, la pression est mise sur l’adversaire, et le bloc a une chance de gagner.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Le sport est trop souvent utilisé comme une variable d’ajustement. Les élus locaux que nous sommes connaissent les difficultés des clubs et centres sportifs implantés dans nos collectivités. Or, le vivier des sportifs des prochains



Jeux olympiques et paralympiques s'y constitue. Un tel budget va ainsi à l'encontre des attentes de la société et de la diffusion des activités sportives qui contribuent à la santé publique. En outre, le budget consacré aux activités culturelles et sportives des étudiants est désormais reversé au budget général de l'État. Ces pratiques sportives doivent être maintenues dans nos universités. S'agissant du mécénat, le club de handball de ma ville, de niveau national, reçoit des dons de plus de deux cents entreprises locales. Qu'advient-il si les dons continuent à baisser ? Enfin, que sont devenus les postes FONJEP (fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire) ?

**M. Alain Dufaut.** – La situation du milieu associatif et sportif est catastrophique. Il est inadmissible d'ignorer quels seront les représentants du monde économique dans la nouvelle agence du sport ! Il faudrait également auditionner Jean Castex sur la préparation des Jeux olympiques et paralympiques qui suscite de nombreuses inquiétudes. Le choix du lieu d'implantation du futur laboratoire de l'agence française de lutte contre le dopage (AFLD) n'est pas non plus connu. Le pire serait d'aborder les Jeux olympiques avec une agence non opérationnelle. Enfin, le déplafonnement de la taxe Buffet me semble impératif. Ce sont là des moyens financiers détournés du sport à un moment crucial. Le changement de ministre ne facilite pas les choses.

**M. Jacques Groperrin.** – Nous en venons à regretter Marie-George Buffet comme ministre des sports. Le discours de l'actuelle titulaire de ce poste est loin d'être cohérent et semble parfois soufflé par le ministre en charge du budget. D'ailleurs, la jeunesse ne relève officiellement plus des compétences du ministère des sports. Ce budget est une vraie catastrophe pour le sport français, avec une baisse de 45 % des financements alloués au développement du sport pour tous. Les programmes de détection et de formation semblent avoir disparu. Comment allons-nous trouver le milliard d'euros promis pour l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques ? La nouvelle agence proposée ne repose sur aucun modèle économique viable. Ce budget des sports va nourrir la crise de confiance durable des Français vis-à-vis du Gouvernement. Comment se déroulera la suppression des 1 600 postes du ministère ? Comment la gestion des CTS va-t-elle évoluer ? Le Sénat doit faire bloc contre de telles dérives.

**M. Olivier Paccaud.** – Nous regrettons tous cette fragilisation du maillage des associations sportives qui semblent exclues du FDVA. Le nombre d'associations déboutées de leur demande de crédits évoqué par notre collègue rapporteur illustre les conséquences du processus de recentralisation à l'opacité totale. Ne pourrions-nous pas, par un amendement, exiger la transmission d'un rapport retraçant annuellement les choix des commissions préfectorales ? L'argument selon lequel le mécénat peut suppléer la baisse des financements n'est guère valable dans les petites communes où les artisans et les entreprises, déjà amplement sollicités, n'ont plus les moyens ni d'augmenter ni de pérenniser leur soutien. Le sport de proximité en zone rural est en train de s'éteindre. Non, à ce budget !

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Notre commission entendra prochainement Tony Estanguet et Jean Castex, dans le cadre du suivi de la préparation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024. Je rappellerai un point concernant la vie associative en danger. Outre la suppression des emplois aidés et la fin de la réserve parlementaire, la baisse des dotations aux collectivités territoriales, amorcée lors du dernier quinquennat, a provoqué la diminution des subventions à la fois pour le sport et la culture. En outre, l'obligation du plafonnement des dépenses des collectivités - dite du « 1,2 % » - conduit à de nouvelles économies qui frappent, de nouveau, le milieu associatif.

**M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».** – Je salue l’unanimité de nos collègues, ainsi que l’attitude courageuse de notre collègue Antoine Karam. Quelques chiffres démontrent ce hiatus entre l’importance du mouvement sportif, pourtant présenté par le président du comité national olympique et sportif français, Denis Masseglia, comme « le premier mouvement social de France », et le budget qui lui est réservé. Rassemblant 300 000 associations, 17 millions de licenciés et 300 000 bénévoles, ce secteur emploie 200 000 personnes et représente 2 % du PIB. Or, son budget se limite à 0,13 % de celui de l’État ! Si le budget du sport était à la hauteur de ses enjeux économiques, il devrait en avoisiner les 2 %. Le déplaçonnement des trois taxes affectées au CNDS - la taxe Buffet, la taxe sur les paris sportifs et celle sur la Française des Jeux - aurait procuré, cette année, 240 millions d’euros de recettes supplémentaires pour le sport, ce qui aurait permis d’atteindre un montant global de dotations de 385 millions d’euros, plus proche des 400 millions d’euros demandés par l’Agence nationale du sport. Malgré la tribune cosignée par les députés de La République en Marche dans *Le Journal du dimanche* en faveur de ce déplaçonnement, à la veille du débat budgétaire, les amendements proposés en ce sens ont tous été rejetés, ce qui témoigne des contradictions de l’actuelle majorité à l’Assemblée nationale.

Que deviendra le ministère des sports à partir de 2020, après la création de l’Agence nationale du sport ? Il faudra bien que l’État intervienne sur la légalité des règlements fédéraux, la sécurité des événements, mais aussi à l’international et sur la transversalité des politiques publiques, à l’instar du plan vélo lancé dans le cadre de la loi d’orientation sur les mobilités.

Une réelle solidarité entre le sport de haut niveau et le sport pour tous doit également être insufflée.

J’attire l’attention de nos collègues de la région Île-de-France sur le financement de la SOLIDEO, qui va porter les grands équipements sportifs des Jeux olympiques et paralympiques. Son budget ne s’élève qu’à 113 millions d’euros, alors que l’engagement de l’État auprès du Comité international olympique porte sur 1,1 milliard d’euros d’ici 2022 !

La meilleure porte d’entrée pour le développement de la pratique sportive reste le sport santé.

Si les petites et moyennes entreprises contribuent, localement, au financement des associations sportives, le mécénat sportif, à l’échelle nationale, connaît un échec retentissant, comme en témoignent les maigres recettes de l’actif de la Fondation nationale du sport.

Le titulaire du ministère en charge des sports a changé neuf fois en dix ans. D’ailleurs, l’expérience de champion de haut niveau ne présage pas de qualités ministérielles ! En revanche, Jean Castex, en raison de ses fonctions actuelles et à venir, me semble devoir être auditionné prochainement.

S’agissant de l’AFLD, l’inquiétude porte sur la réduction, d’année en année, du nombre des contrôles passés sous la barre des 8 000. Désormais, conformément aux exigences internationales, 70 % des contrôles devront être réalisés sur les sportifs de haut niveau. Enfin, vos réactions unanimes, mes chers collègues, prouvent que le sport permet de dépasser les clivages, parfois artificiels, entre nous.

**M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis des crédits de la jeunesse et de la vie associative.** – Si le FDVA devrait bénéficier aux associations sportives, dans les faits, les plus petites devraient pâtir de la baisse générale des moyens induite par la fin de la réserve parlementaire. Dans mon rapport écrit, je démontre la réalité des pertes pour les clubs sportifs : les montants de la réserve parlementaire n’ont donc pas été réalloués sous d’autres formes comme cela nous avait pourtant été annoncé. Les collectivités, confrontées à la baisse de leurs moyens, ne peuvent soutenir comme auparavant les associations sportives. On compte 3 600 emplois FONJEP pour 3 000 associations bénéficiaires. Leur nombre est en diminution. Chacun de ces emplois représente une subvention de 7 000 euros. Leur attribution relève des préfets. Au-delà des chiffres, ce budget traduit une perte de puissance du monde associatif sur laquelle je souhaitais vous alerter.

*La commission émet unanimement un avis défavorable à l’adoption des crédits 2019 de la mission « sport, jeunesse et vie associative » du projet de loi de finances 2019.*

**M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis des crédits de la jeunesse et de la vie associative.** – Comme je l’ai précédemment évoqué, cet amendement propose d’adapter le dispositif de la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d’assurance-vie en déshérence au monde associatif. Il vise ainsi à permettre aux fonds pour le développement de la vie associative de récupérer les dépôts et avoirs des associations en déshérence. Dans ce but, il est indispensable de distinguer les comptes inactifs des associations. C’est pourquoi, nous proposons d’obliger les établissements de crédit à distinguer les comptes des personnes physiques des comptes des personnes morales et, parmi ces derniers, ceux des associations. L’objectif à rechercher, à l’issue de la prescription légale, serait de verser les sommes qui figurent sur les comptes inactifs des associations sur un compte d’affectation spéciale destiné à financer le fonds de développement de la vie associative. Malheureusement, en tant que tel, un tel dispositif serait irrecevable au titre de l’article 40 de la constitution, car le fléchage de recettes vers un fonds est interprété comme une incitation à la dépense supplémentaire. C’est la raison pour laquelle le présent amendement propose que le gouvernement étudie cette question et remette à la Représentation nationale un rapport sur l’opportunité d’affecter les dépôts et avoirs des comptes inactifs des associations sur un compte d’affectation spéciale au bénéfice du fonds pour le développement de la vie associative. Il serait temps que l’argent des associations en déshérence profite aux associations, par le biais du FDVA !

*La commission adopte l’amendement.*

**Jeudi 22 novembre 2018**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 8 h 35.*

**Article 13 de la Constitution - Audition de M. Gilles Bloch, candidat désigné par le Président de la République aux fonctions de président de l’Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mes chers collègues, nous sommes réunis pour auditionner Gilles Bloch, candidat désigné par le Président de la République pour assurer les fonctions de président de l’Institut national de la santé et de la

recherche médicale (Inserm), en application des dispositions d'une loi simple et d'une loi organique du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Comme le prévoit l'article 13 de la Constitution, les commissions compétentes des deux assemblées sont appelées à formuler un avis sur cette nomination.

Aux termes de l'article 19 *bis* du règlement du Sénat, cet avis est précédé d'une audition publique. À l'issue de cette audition, nous nous prononcerons par un vote à bulletins secrets, sans délégation de vote.

La commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale a entendu M. Bloch hier matin et a déjà procédé au vote. En revanche, le dépouillement des deux scrutins aura lieu simultanément à 11 h 30, heure à laquelle le résultat de ces consultations sera annoncé.

J'ajoute que le Président de la République ne pourrait procéder à la nomination envisagée si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Je vous rappelle que l'Inserm, avec ses 13 000 collaborateurs et son budget de 957 millions d'euros, est la première institution de recherche biomédicale au niveau européen et la deuxième au niveau mondial. C'est également le premier déposant européen dans le secteur pharmaceutique et le neuvième organisme public de recherche le plus innovant au monde.

Je vais demander à M. Gilles Bloch de se présenter et de nous exposer les projets qui seraient les siens en tant que président de l'Inserm. Ensuite, les membres de la commission qui le souhaitent pourront lui poser leurs questions.

**M. Gilles Bloch, candidat désigné par le Président de la République aux fonctions de président de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale.** – Madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, c'est pour moi un grand honneur d'être devant vous. Je vais essayer de vous faire partager la conviction que mon parcours me qualifie pour occuper cette fonction, avant de vous présenter les actions que je propose pour l'Inserm.

Ma formation est à la fois celle d'un scientifique, passé par l'École polytechnique, docteur en biophysique moléculaire, et celle d'un médecin. Assez vite, j'ai réalisé que c'était la recherche qui me passionnait. En 1989, j'ai été recruté par le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), au service hospitalier Frédéric-Joliot, pour travailler sur une technologie à l'époque pionnière, la spectroscopie de résonance magnétique, cousine de l'imagerie par résonance magnétique (IRM). J'ai appliqué cette technologie à l'exploration du métabolisme musculaire, puis du métabolisme cérébral.

Pendant plus de dix ans, j'ai parcouru les étapes classiques d'un chercheur, en devenant directeur de laboratoire, avant d'évoluer, en 2001, vers des fonctions de définition et de mise en œuvre des politiques publiques. En 2002, j'ai été appelé au cabinet de la ministre chargée de la recherche en tant que conseiller pour les sciences du vivant, la santé et la bioéthique. J'ai quitté le cabinet pour créer l'Agence nationale de la recherche (ANR), en 2005. Un an plus tard, j'ai été rappelé par le ministère pour diriger et réorganiser

l'administration centrale, la Direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI), que j'ai quittée en 2009 pour devenir directeur des sciences du vivant du CEA.

Cette dernière direction s'apparente à un petit Inserm à l'échelle 1/4 ; elle est très fortement implantée à Saclay. J'ai donc naturellement été amené à m'intéresser au projet d'université qui se dessinait à Saclay, et on a fait appel à moi pour devenir, en 2015, le premier président de l'université Paris-Saclay. Cette construction dont la genèse a été parfois turbulente est aujourd'hui sur les rails.

Il me semble, au terme de ce parcours, avoir acquis des compétences qui pourraient être utiles au service de ce magnifique établissement qu'est l'Inserm.

Mes priorités d'action à la tête de cet institut répondent à quelques grands défis globaux ou opportunités : l'accroissement de la compétition pour les talents, avec des pôles très puissants qui émergent, par exemple, en Asie ; l'adossement croissant de la biologie et de la médecine à des équipes multidisciplinaires, à des infrastructures technologiques lourdes et à de grands réseaux internationaux ; une politique de site affirmée dans notre pays depuis maintenant une décennie ; la forte contrainte sur la subvention d'État, qui existe en France plus que dans d'autres pays - certains États renforcent considérablement l'investissement public dans la recherche biomédicale.

Pour faire face à ces défis, j'envisage des priorités d'action qui s'inscrivent largement dans la continuité de ce qu'ont fait mes prédécesseurs à la présidence de l'établissement, André Syrota et Yves Lévy, et qui s'inscrivent aussi, avec quelques souhaits d'inflexion, dans le contrat d'objectifs entre l'État et l'Inserm.

Première grande priorité d'action : l'Inserm joue un rôle pivot au niveau national pour produire au meilleur niveau des connaissances dont l'impact est positif sur la santé et la société, mais ce rôle ne peut être crédible et efficace que si l'institut continue de s'appuyer sur une large base d'excellence scientifique. Il doit donc laisser à ses équipes une très grande marge d'initiative pour définir des programmes de recherche sur les fronts de la connaissance. Il faut maintenir cet investissement, nécessaire à l'obtention de résultats de rupture, au travers du renouvellement des compétences, dans le cadre des unités mixtes de recherche, qui sont la brique de base de l'organisation, mais aussi d'autres structures, comme les instituts hospitalo-universitaires.

Deuxième et troisième priorités d'action : le rôle pivot de l'Inserm à l'échelle nationale, d'une part, pour lancer de grands programmes, et à l'échelle locale, d'autre part, en accompagnement des politiques des grands sites universitaires.

À l'échelle nationale, l'Inserm est le seul grand organisme spécifique de recherche en santé. Cette situation lui donne une vision thématique extrêmement large, unique dans notre pays. Vous avez certainement en tête tout ce qui se fait déjà, le plan Cancer, le plan « Médecine France génomique 2025 », le plan récent sur l'antibiothérapie ; d'autres plans sont en construction. J'ai un attachement particulier pour les questions qui lient santé et environnement, l'exposition aux polluants par exemple. D'autres plans étaient esquissés dans le contrat d'objectifs – je pense aux recherches sur les services et les systèmes de santé. Plus généralement, un grand plan national en santé publique serait vraiment le bienvenu.

Toujours au titre de ce deuxième point, au niveau national, l'Inserm est bien positionné pour développer des infrastructures d'intérêt national. Il faut aller plus loin dans le

domaine de la recherche technologique, en lien avec les grands organismes que sont le CEA et le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), sur le modèle de ce qui se fait actuellement autour du plan sur l'intelligence artificielle, celle-ci étant à la fois un outil d'aide à la découverte, *via* l'exploitation de données massives, et un outil de diagnostic notamment, à la disposition des soignants.

L'Inserm a également un rôle particulier à jouer sur le développement des grands réservoirs de données, outils essentiels pour la découverte dans le domaine biomédical. Le *Health Data Hub*, qui rapproche les bases de données de la santé et de l'assurance maladie, vient d'être lancé par les ministères de tutelle. Il faut aller plus loin, en intégrant notamment des données précliniques. Nous vivons un moment historique dans le développement des sciences des données – une philosophie du partage s'est notamment développée, dans le cadre de l'« *open science* ». L'Inserm doit entraîner la communauté de recherche biomédicale sur cette voie.

Troisième priorité d'action – mon passé récent me rend particulièrement sensible à ce sujet : la construction des politiques de site, à la fois avec les grands partenaires universitaires et avec les centres hospitalo-universitaires. Ainsi, 80 % des forces de l'Inserm sont implantées sur douze sites seulement en France. Il est donc assez simple de cartographier et de dialoguer. C'est au niveau des sites que l'on peut construire la multidisciplinarité nécessaire à la promotion de découvertes de rupture : l'Inserm peut, au niveau local, améliorer le fonctionnement des écosystèmes de recherche.

Par ailleurs, le premier levier pour maintenir et orienter l'excellence des recherches consiste à recruter les bonnes personnes aux bons endroits. L'Inserm doit mieux articuler localement son dispositif national de recrutement, *via* des politiques de viviers communs avec le CNRS, les universités et les écoles, des mécanismes de complémentarité des filières de recrutement ou encore des co-recrutements.

C'est vraiment au niveau local, également, que l'on peut le mieux mobiliser les personnels de l'Inserm sur les enjeux de formation. Des choses ont été faites pour « remédicaliser » l'Inserm – vieux sujet. Aujourd'hui, avec la réforme des études de santé, une opportunité exceptionnelle s'ouvre pour impliquer l'Inserm dans les formations, et en particulier pour attirer plus de profils médicaux vers la recherche.

Quatrième priorité d'action : la valorisation et le transfert. C'est au niveau local, là encore, que les choses se jouent, s'agissant en particulier de la bonne articulation d'Inserm Transfert, la filiale de valorisation de l'Inserm, avec les structures de site, notamment les sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT).

Quelques grandes initiatives pourraient être proposées. Je pense d'abord – cette idée figure dans le rapport récent pour la médecine du futur – à la nécessité de promouvoir des plateformes collaboratives avec les industriels implantées au sein des hôpitaux. Un bon exemple de ce genre de couplage avec les entreprises, en France, serait celui de l'Institut de la vision, récemment labellisé.

Dernier point en matière de valorisation : l'Inserm est bien positionné pour porter des partenariats de grande ampleur avec les industriels – je pense au travail qui se développe en ce moment dans le cadre de l'Alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé (Aviesan) pour renforcer au niveau national une filière de bioproduction.

Pour conduire toutes ces actions que j'ai rapidement esquissées, il faut des femmes et des hommes bien choisis et placés dans un environnement favorable, ainsi que des moyens financiers. J'en viens donc aux questions de ressources humaines (RH) et de finances, que le président d'un tel établissement ne saurait ignorer.

Concernant les RH, j'ai déjà évoqué l'articulation avec les politiques de site, pour les chercheurs en particulier. Il est tout aussi important de reconsidérer les mécanismes de recrutement et d'affectation s'agissant des autres catégories de personnels, ingénieurs, techniciens, personnels administratifs. Le système actuel fonctionne, mais mériterait d'être amélioré, en étudiant notamment les possibilités de mobilités croisées entre les établissements.

Autre chantier important : celui de la réforme du régime indemnitaire de l'Inserm, moins favorable que ceux des autres établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST). Il faut viser, en la matière, à davantage de cohérence.

Dernier point : l'Inserm accueille dans ses laboratoires plus de 2 700 contractuels ; ces collaborateurs doivent faire l'objet d'une attention particulière. Ils sont indispensables au fonctionnement de l'institut.

J'en viens à mon dernier point transversal, les finances. Il faut inlassablement mobiliser plus de ressources externes. L'Inserm bénéficie déjà de 30 % de recettes externes, mais il faut explorer des pistes pour faire mieux, en cherchant des financements auprès de l'assurance maladie, par exemple, pour financer les grands plans nationaux de santé, une nécessité que je porterai auprès de vous. On peut également engager des partenariats de haut niveau avec des industriels. Il convient de montrer que l'Inserm est capable de mobiliser la communauté nationale. Les grandes mutuelles constituent une cible pour ce qui concerne les objectifs de santé publique et de prévention.

Par ailleurs, il existe des marges d'amélioration quant à la mobilisation des financements européens. Des outils sont déjà efficaces, mais il faut encore renforcer cette mobilisation dans le prochain programme-cadre, en faisant plus de *lobbying* pour soutenir les priorités scientifiques qui sont les nôtres.

Permettez-moi de clore mon propos en évoquant un sujet quelque peu sensible. L'Inserm pourrait réfléchir à l'idée de développer une fondation propre pour mobiliser des dons plus efficacement. Il ne s'agit pas de concurrencer des acteurs caritatifs déjà actifs dans notre pays, mais l'Inserm pourrait se doter d'un fonds spécifique pour intervenir dans le cadre de certaines grandes actions relatives à la santé publique et à la prévention.

Il conviendra d'approfondir encore les priorités d'action que j'ai définies à la lumière des discussions que j'aurais en interne avec les personnels de l'Inserm et les partenaires dès que ma légitimité sera suffisamment établie pour lancer ces discussions.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous remercie de votre présentation. Je donne d'abord la parole à Mme Laure Darcos, rapporteur de notre commission pour les crédits de la recherche.

**Mme Laure Darcos.** – Concernant les financements, je suis heureuse de constater que vous partagez mon avis et, surtout, celui d'Alain Milon, président de la commission des affaires sociales, dans la mesure où, depuis l'année dernière, nous essayons de convaincre le

Gouvernement de flécher *via* l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) un véritable financement des plans de santé publique.

Vous avez indiqué que certains nouveaux plans de santé vous tiennent à cœur. Permettez-moi de relever que certains plans ne sont même pas mis en place. Je pense notamment à la maladie de Lyme – aucune cohorte n'a été organisée à ce jour – ou au plan Médecine France génomique 2025, qui est, à mon avis, l'un des plans les plus importants des prochaines années.

Vous devez le savoir, la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation vient d'annoncer l'ouverture de 17 millions de crédits supplémentaires pour l'Inserm – cela m'évitera de déposer un amendement en ce sens. Si vous sollicitez l'assurance maladie au travers de l'Ondam, vous aurez mon soutien lors de l'examen du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale. Dans le cas contraire, comment envisagez-vous de remettre à plat les financements des plans de santé publique, qui sont le cœur du réacteur de l'Inserm ?

**M. Gilles Bloch.** – Permettez-moi d'être relativement prudent dans la mesure où je ne suis pas encore en position de négocier avec l'État. Il est évident que le ministère de la santé et l'assurance maladie doivent pouvoir commanditer des plans. Je le sais, il y a des résistances, mais des solutions existent, telles que la création d'un fonds. Recourir en fin de gestion à la réserve de précaution ou aux reliquats ne peut être qu'un *one shot*, mais cette solution ne relève pas d'une gestion très saine quand il s'agit de programmer des actions de grande ampleur, des investissements, de procéder à des recrutements.

**Mme Laure Darcos.** – Pouvez-vous nous donner des précisions sur votre stratégie en matière de ressources humaines ? L'Inserm s'est engagé, dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance 2016-2020 (COP), à embaucher chaque année 60 chercheurs et 75 ingénieurs, techniciens et personnels administratifs (ITA), en dépit pourtant d'un nombre de départs à la retraite des chercheurs inférieur au cours de cette même période. Cette année, le CNRS a privilégié l'embauche de doctorants. Quelle sera votre stratégie pour trouver un équilibre entre ces statuts ?

**M. Gilles Bloch.** – L'Inserm est largement inséré dans tous les sites universitaires, qui présentent beaucoup d'opportunités en matière de recrutement de doctorants. Je n'envisage donc pas aujourd'hui – je l'ai dit, je suis prudent – de lancer des programmes de doctorants pilotés par l'Inserm. De plus, le secteur biomédical a la chance de bénéficier de financements par le biais de fondations. En revanche, il faut absolument maintenir le recrutement de chercheurs et d'ITA parce qu'il est nécessaire de renouveler les compétences et qu'il faut retenir les meilleurs doctorants. Si vous présentez cela comme une alternative, je privilégierais donc, dans les années à venir, le maintien de recrutements de personnels statutaires.

**Mme Laure Darcos.** – Vous n'avez pas du tout parlé du programme européen de recherche Horizon 2020. Comment évaluez-vous la performance de l'Inserm au niveau européen ? Vous le savez, on ne dépose pas suffisamment d'appels à projets. Avez-vous l'intention, en lien avec d'autres organismes, de revoir la stratégie française en la matière ?

**M. Gilles Bloch.** – Je l'ai dit brièvement, l'Inserm fait bien, mais peut faire mieux, si on le compare à d'autres organismes. Le taux de retour par rapport à l'investissement national n'est pas encore satisfaisant. Deux leviers à actionner : mieux



préparer les équipes de chercheurs à déposer leurs dossiers – Inserm Transfert assure déjà cet accompagnement – et, en lien avec les universités, conduire des actions locales de proximité.

Le programme de recherche Horizon 2020 touche à sa fin ; le programme Horizon Europe va bientôt démarrer : défendons nos priorités ! Je l'ai mentionné, un certain nombre de sujets me tiennent à cœur tels que la recherche en santé et environnement. Il faut mettre l'accent sur les études cliniques du génome, sur un certain nombre de maladies émergentes ou ré-émergentes, sur l'antibiorésistance. Portons ces sujets pour trouver les bonnes opportunités dans le cadre des appels d'offres.

Pour l'avoir vécu en tant que directeur des sciences du vivant, il faut mobiliser les candidatures ERC – *European Research Council*, Conseil européen de la recherche –, qui apportent des moyens importants aux équipes, en identifiant un par un les chercheurs avec les bons profils. Certes, c'est sans doute plus facile de le faire à l'échelle d'une direction dont l'effectif représente un cinquième ou un quart de celui de l'Inserm, mais, en s'organisant bien, on peut identifier, avec un repérage bibliométrique et le suivi des évaluations des chercheurs, tous les profils susceptibles d'être lauréats ERC et les solliciter individuellement. J'organisais à cet effet deux fois par an une session avec tous les jeunes ayant ce profil. Il faut vraiment stimuler et accompagner les jeunes et les moins jeunes d'ailleurs : il y a un peu de résistance pour les ERC seniors.

**M. Pierre Ouzoulias.** – L'exercice est un peu compliqué : il eût été de bonne politique que nous entendissions préalablement le Gouvernement pour connaître sa politique par rapport à l'Inserm. Nous aurions pu alors juger de l'adéquation de vos propositions avec le mandat que vous a donné le Gouvernement dans la mesure où il propose votre candidature. En répondant à nos questions, vous engagez, d'une certaine façon, la responsabilité du Gouvernement. Vous nous informez donc à la fois de votre projet personnel, mais aussi de celui du Gouvernement.

L'Inserm est encore un organisme national, à l'instar du CNRS. Vous le savez, la grande difficulté réside dans l'interaction de ces organismes nationaux avec les sites universitaires – 80 % de vos moyens humains sont répartis dans douze sites, avez-vous dit. Je poserai ma question de façon très abrupte : votre mandat consiste-t-il à créer une agence nationale de la recherche (ANR) de la santé ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mon cher collègue, l'auditoire de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation puis l'examen des crédits de la MIREs nous ont permis d'avoir une idée sur la politique du Gouvernement en la matière.

**M. Gilles Bloch.** – Certes, il n'y a pas de fiche de poste listant les priorités, mais le candidat doit regarder avec attention certains documents : le plan stratégique de l'Inserm, le contrat d'objectifs et de performance (COP) avec l'État en vigueur jusqu'en 2020, des documents de cadrage de l'État. C'est en tout cas ce que j'ai fait. Dans ma déclaration d'intention, j'avais d'ailleurs mis les actions que je souhaite mener en regard des grands items du COP. Je n'ai lu nulle part la volonté de faire de l'Inserm l'ANR de la santé. Le Gouvernement a la volonté d'avoir un organisme qui porte une vision nationale, tout en ayant un rôle complémentaire spécifique sur les sites dans le soutien de grands programmes, d'infrastructures de recherche. Sur le terrain, on peut vraiment développer des synergies extrêmement fortes entre les organismes, les universités et les écoles – je l'ai vécu en tant que président d'université.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Aujourd’hui, environ 30 % de vos laboratoires sont dirigés par des chercheurs de l’Inserm et 40 % par des professeurs des universités et praticiens hospitaliers, les fameux PU-PH. Quelle est l’interaction entre ces deux communautés ? Eu égard à votre ambition nationale, ne serait-il pas raisonnable de prévoir une augmentation du pourcentage de laboratoires dirigés par des chercheurs ?

**M. Gilles Bloch.** – Quand il s’agit de diriger une unité, j’avoue que je ne fais pas de distinction catégorielle entre les PU-PH et les chercheurs de l’Inserm. Il faut associer les autres établissements en cotutelle des unités mixtes de recherche (UMR) – tous nos laboratoires sont des UMR – dans le choix de la meilleure personne ayant la meilleure vision pour assurer le pilotage d’une unité et y développer la stratégie. Je n’adhère pas *a priori* à l’idée de fixer des quotas et je n’en vois pas la nécessité. L’Inserm dialogue avec les établissements en cotutelle, qui décident, par consensus, de la nomination d’un directeur.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Dans le cadre des travaux de l’Office parlementaire d’évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), je travaille sur un dossier concernant l’Agence européenne qui s’occupe de la veille sanitaire (ENSA), qui a absolument besoin du concours du CNRS, mais aussi, et surtout, de l’Inserm. L’agence souhaite trouver des chercheurs qui ne puissent pas être soupçonnés de conflit de compétences, c’est-à-dire qui ne travaillent pas avec le privé. Vous avez indiqué que vous vouliez développer les relations avec les industries privées. Comment allez-vous faire ? Il y a une forme de contradiction entre ce que vous demande le Gouvernement, une demande légitime pour développer les fonds, et ce que souhaitent les institutions européennes.

**M. Gilles Bloch.** – J’avoue que je ne connais pas encore bien ce sujet. Toutefois, n’allons pas trop loin dans la chasse aux sorcières concernant les conflits de compétences ! Il importe de déclarer ses liens avec l’industrie. Très souvent, quand on est compétent dans un domaine, notamment dans la recherche clinique, on est sollicité pour participer à des grands projets impliquant des industriels. Si l’on en arrive à ce que tout chercheur ayant travaillé une fois avec un industriel soit exclu du champ de l’expertise, on va avoir du mal à trouver des personnes. Il faut de la transparence sur les liens d’intérêts, mais n’allons pas jusqu’à exclure tout chercheur ou enseignant-chercheur ayant eu un lien avec l’industrie

**Mme Annick Billon.** – Merci de votre présentation, monsieur Bloch. Vous avez identifié plusieurs défis, notamment celui des finances, avec deux messages un peu contradictoires, me semble-t-il. J’ai cru comprendre que vous souhaitiez l’augmentation ou, à tout le moins, à terme, la stabilisation de la subvention de l’État et, dans le même temps, la création d’une fondation. Quelle serait la répartition la plus intelligente et la plus performante des moyens pour que l’Inserm affiche des résultats à la hauteur de sa mission ?

**M. Gilles Bloch.** – Il ne s’agit pas de créer une fondation avec de l’argent public. Je souhaite mobiliser des dons auprès d’acteurs privés. Je ne vois donc pas où est la contradiction. Je constate la difficulté de voir augmenter la subvention versée à l’Inserm, au travers du programme 172. Les plans de santé financés au travers de l’assurance maladie, sur lesquels on peut attendre des retours sur investissement, sont un autre sujet.

Il faut avoir plusieurs fers au feu. Mon ambition est mesurée : il ne s’agit pas de mobiliser des centaines de millions d’euros, mais il faut chercher des moyens auprès d’un nombre de grands comptes – je pense au monde de l’assurance, aux mutuelles – pour financer de façon ciblée des programmes de santé publique, des programmes de prévention. Cette piste n’est pas incompatible. Mais peut-être ai-je mal compris votre question...

**Mme Annick Billon.** – Plus précisément, pensez-vous que la subvention de l'État ait atteint son maximum ? A-t-elle vocation à augmenter ou pas ?

**M. Gilles Bloch.** – Je serai un avocat infatigable du soutien de l'État à l'Inserm, mais il faut être pragmatique. L'État doit vraiment nous accompagner sur certains sujets ; j'ai parlé de la politique indemnitaire. Mais je suis conscient que les marges de manœuvre sont parfois totalement bloquées pour quelques années. Dans ce cas, les opérateurs doivent essayer de trouver des fonds par eux-mêmes. Je ne serai pas résigné : j'argumenterai des demandes auprès de l'État si elles peuvent présenter des retours sur investissement – les plans Santé peuvent en présenter en l'espace de quelques années.

**Mme Annick Billon.** – Vous avez peu parlé du statut de l'étudiant chercheur, un statut peu valorisé. J'ai visité l'institut Imagine ; des étudiants ont lancé des projets, mais ne sont pas sûrs d'avoir des bourses pour les mener à terme. Doit-on se pencher sur cette question ? Allez-vous le faire ? Le métier de chercheur est-il suffisamment attractif en France ?

**M. Gilles Bloch.** – Vous évoquez sans doute les doctorants, voire les étudiants en master qui, pour certains, cherchent des financements.

Je suis convaincu que les jeunes doctorants sont des collaborateurs précieux, qu'il faut accompagner. Il faut faire la chasse aux financements précaires. Il faut appliquer une certaine rigueur – c'est, me semble-t-il, le cas à l'Inserm – pour avoir de véritables contrats permettant aux doctorants de mener à terme leur thèse. Malgré tout, il faut le savoir, tous les étudiants en thèse n'ont pas vocation à travailler dans la recherche publique. Aussi, il convient d'assurer aux doctorants dans les laboratoires de l'Inserm une formation complémentaire - c'est l'une des missions des écoles doctorales – pour augmenter leur employabilité. On peut faire beaucoup de choses avec les moyens qui existent pour améliorer l'insertion des doctorants, y compris dans le domaine des sciences de la vie et de la santé.

**Mme Colette Mélot.** – Je vous remercie pour votre présentation. Votre parcours, vos compétences, les responsabilités que vous avez exercées, ainsi que celles que vous exercez actuellement en tant que président de l'Université Paris-Saclay témoignent de la solidité de votre candidature. Je voudrais néanmoins vous poser deux questions. Quel plan envisageriez-vous pour renforcer la prévention en matière de santé publique, notamment en matière d'alimentation ? Je pense aux travaux complémentaires nécessaires pour donner suite à l'étude de l'Inserm faisant valoir une diminution de 25 % du risque de cancer chez les consommateurs réguliers d'aliments bio.

**M. Gilles Bloch.** – Ce sont typiquement des sujets sur lesquels on ne travaille pas assez en France. En dépit d'équipes compétentes, l'effet de masse n'est pas encore là. Au Royaume-Uni ou en Suède, par exemple, de telles recherches sont beaucoup mieux organisées. C'est pourquoi je demanderai au Gouvernement des moyens dédiés – j'espère que vous m'aidez à les obtenir – pour accompagner l'Inserm et, plus globalement, la communauté biomédicale à travailler sur la prévention. Dans notre pays, le système médical est très orienté sur les soins et pas assez sur la prévention. Je me pencherai dans les semaines qui viennent sur les travaux que vous avez évoqués, mais j'ai entendu dire que ces données scientifiques n'étaient pas avérées. Il y a un véritable besoin de recherche en la matière, et la recherche en prévention doit faire partie des plans sur lesquels l'Inserm doit être accompagné.

**Mme Colette Mélot.** – Le groupe Les Indépendants - République et Territoires que je représente a été à l'initiative d'une mission d'information sur les pénuries de médicaments et de vaccins. Quelle est votre vision sur ce problème de santé publique majeur, qui connaît une forte recrudescence ces dernières années ?

**M. Gilles Bloch.** – L'Inserm est un organisme de recherche ; il n'est donc pas chargé de la prévision de la production des médicaments et de leur distribution. Toutefois, on peut faire de la recherche sur l'organisation des soins. Il faut négocier avec le Gouvernement un plan d'action pour la recherche en santé publique incluant le volet organisationnel des soins. On peut imaginer que des équipes de recherche se saisissent de la question de la défaillance de production et d'approvisionnement dans ces secteurs, en y portant un véritable regard scientifique. Les politiques publiques doivent être fondées sur des faits scientifiques. Cela fait sens que des scientifiques examinent la question de la pénurie avec toute l'expertise requise.

**M. Antoine Karam.** – L'une des priorités de votre plan d'action est de donner toute sa place à l'Inserm au niveau local ; je ne peux que vous soutenir. À mon sens, la recherche est un atout fondamental dans le développement et l'attractivité de tous les territoires. Le Centre d'investigation clinique interrégional Antilles-Guyane, qui dépend de l'Inserm, réalise un travail considérable en matière de recherche épidémiologique, notamment sur les maladies infectieuses et tropicales. Pour autant, on a l'impression que le millefeuille constitué par toutes les autres entités de recherche complique la reconnaissance de la recherche en santé tropicale. Quel est votre sentiment à ce sujet ? Ne faudrait-il pas mieux valoriser l'identité de recherche dont nous disposons outre-mer ? Cela doperait l'attractivité de nos universités et nos hôpitaux.

**M. Gilles Bloch.** – Les territoires d'outre-mer, par la présence de pathologies spécifiques, de populations avec des fonds génétiques différents, de liens avec un environnement différent de l'environnement métropolitain, sont des territoires de niches au sens positif du terme. Il faut que l'on y aborde les questions de maladies infectieuses ou relatives au lien entre la santé et l'environnement avec un regard particulier. Je serai extrêmement attentif à ce que l'on profite de la richesse de ces territoires.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Merci, monsieur Bloch, de votre présentation. L'une de vos priorités est de développer les sites. Je voudrais vous interroger sur les recherches dans le domaine maritime et le monde marin, un monde encore méconnu, qui offre pourtant des potentialités énormes. L'arénicole, un ver marin, présente des propriétés pour le liquide de préservation des greffons. Quelles orientations souhaitez-vous mettre en place pour travailler en partenariat avec ces laboratoires privés et aussi avec l'Institut universitaire européen de la mer (IUEM) ?

Par ailleurs, la communication avec le monde scientifique est certainement convenable, mais il conviendrait de développer la communication avec le citoyen. Vous avez travaillé sur le plan Antibiothérapie, mais les résultats ne transparaissent pas dans les plans régionaux de santé.

**M. Gilles Bloch.** – En termes de biodiversité, il est clair que le domaine maritime, la biosphère dominante au niveau de la planète, présente des réservoirs extraordinaires de molécules, d'activités enzymatiques qu'il faut explorer. L'Inserm doit travailler en lien avec le CNRS, l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer), l'IUEM. Au cours des dix ou quinze dernières années, on a découvert des écosystèmes marins profonds ;

je pense à la lithosphère où vit un monde microbien florissant, avec des activités enzymatiques insoupçonnées. Il faut exploiter cette richesse. L'Inserm peut travailler avec des opérateurs pour récupérer des échantillons en vue de développer de nouvelles activités : je pense en particulier à l'antibiothérapie et à la bioproduction de molécules thérapeutiques. N'oublions pas non plus les biomatériaux, même si les coraux ont déjà été exploités. Le monde marin constitue à l'évidence un gisement d'opportunités pour la recherche biomédicale.

Concernant la communication avec les citoyens, j'ai le sentiment que l'Inserm s'est saisi du sujet depuis quelques années, en organisant des manifestations : 150 000 personnes par an participent aux conférences et aux expositions qui ont lieu sur l'ensemble du territoire. Mais il y a toujours des marges de progrès. Il s'agit non pas de promouvoir l'image de l'Inserm ou les plans de santé publique qu'il porte, mais de faire partager à nos concitoyens ce qu'est la science et ce qu'elle peut apporter au service de la santé. En témoigne le sujet sensible de la vaccination.

D'ailleurs, l'Inserm s'est récemment approprié YouTube et les réseaux sociaux et développe *via* Canal Détox des petits films destinés aux jeunes pour lutter contre les *fake news*. Il faut que l'Inserm continue à jouer, j'en suis bien conscient, un rôle de médiation et d'éducation, au sens noble, auprès de nos concitoyens.

**Mme Marie-Pierre Monier.** – J'évoquerai un autre domaine, celui des plantes médicinales. J'ai fait partie d'une mission d'information du Sénat tout à fait passionnante sur le développement de l'herboristerie et des plantes médicinales et les métiers d'herboriste. Vous le savez, la population a, à l'heure actuelle, un véritable engouement pour se soigner autrement. Quelques chiffres : 25 % d'acheteurs, et le marché des médecines naturelles représenterait plus de 3 milliards d'euros. Au-delà des chiffres, j'ai rencontré des gens passionnés. Le métier d'herboriste existait jusqu'en 1941. Il faut expliquer les bénéfices des plantes pour la santé. La recherche devrait peut-être se saisir de ce sujet.

**M. Gilles Bloch.** – Je suis assez sensible au sujet que vous évoquez : j'ai une fille anthropologue, qui travaille en Chine, sur les questions de médecine traditionnelle notamment – L'État chinois a quelques travers, mais une santé publique de très bon niveau. Les pharmacies chinoises traditionnelles sont extraordinairement riches, avec une organisation très efficace de la collecte des plantes médicinales.

La difficulté est que, en la matière, les principes actifs sont souvent multiples : cette médecine ne s'est pas construite sur le dogme selon lequel un agent actif unique soigne une cible elle-même unique. Or, pour les approches multifactorielles, la science occidentale n'était pas très bien outillée. Les choses sont néanmoins en train de changer, et il devient possible, aujourd'hui, grâce à l'intelligence artificielle notamment, d'identifier des relations de causalité plus complexes. Il pourrait donc être pertinent de réinvestir le champ de la recherche sur les plantes médicinales. Il faut le faire avec prudence et avec méthode, mais il s'agit véritablement d'un sujet intéressant.

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Vous avez dit tout à l'heure que l'Inserm devait mobiliser davantage les fonds européens pour pallier la pénurie de crédits nationaux. Vous avez ajouté qu'il fallait que nos priorités deviennent des priorités communautaires – d'autres, en Europe, y songent également. Comment comptez-vous vous y prendre pour que l'Europe fasse siennes vos priorités ?

**M. Gilles Bloch.** – Les appels d’offres européens comprennent toute une phase de consultation, avec des *draft papers* qui circulent. Nous ne sommes pas assez présents dans cette phase ; nous avons donc des marges de progrès s’agissant de notre mobilisation et de notre capacité à faire remonter nos messages.

Par ailleurs, la présence de Français dans les comités d’experts de la Commission est insuffisante. Ce travail est de longue haleine ; nos collègues ont parfois des réticences, liées à des problèmes de langue de travail ou d’interruption de la carrière académique. Mais nous devons nous mobiliser sans relâche sur ce problème de la présence de Français dans les instances européennes qui définissent les programmes de recherche.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Merci, monsieur Bloch, d’avoir répondu à nos questions. Nous allons maintenant délibérer.

*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 M. Gilles Bloch aux fonctions de président de l’Inserm**

*La commission procède au vote sur la proposition de nomination de M. Gilles Bloch aux fonctions de président de l’Institut national de santé et de recherche médicale (Inserm).*

*La réunion est close à 9 h 55.*

- Présidence de M. Pierre Ouzoulias, vice-président -

*La réunion est ouverte à 11 h 30.*

### **Dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination de M. Gilles Bloch aux fonctions de président de l’Inserm**

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Nous allons procéder au dépouillement du scrutin, simultanément avec la commission des affaires culturelles et de l’éducation de l’Assemblée nationale. J’invite Dominique Vérien et Alain Schmitz à décompter les résultats.

*Les résultats du vote à bulletin secret sont les suivants :*

- nombre de votants : 18
- nombre de suffrages exprimés : 13
- pour : 12.
- contre : 1.

*La réunion est close à 11 h 35.*

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

**Mardi 13 novembre 2018**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 18 h 05.*

### **Projet de loi de finances pour 2019 - 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, nous auditionnons ce soir Mme Élisabeth Borne, ministre chargée des transports, qui vient nous présenter son budget pour 2019. Nous sommes heureux de l'accueillir.

C'est la deuxième fois que vous venez nous présenter votre budget, madame la ministre, que l'on peut sans doute qualifier de transition, puisque c'est le dernier avant l'élaboration de la loi d'orientation sur les mobilités (LOM), qui devrait nous apporter une vision pluriannuelle des crédits de votre ministère et nous permettre de porter une appréciation sur la trajectoire des financements et des recettes. Gérard Cornu ne manquera pas de nous en parler demain, lorsqu'il nous présentera son avis budgétaire, notamment pour ce qui est de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), dont les importants besoins financiers n'ont pas toujours été satisfaits au cours des dernières années.

Le budget que vous allez nous présenter est en augmentation de 300 millions d'euros par rapport à 2018. Il prévoit notamment une augmentation du budget de l'Afitf de l'ordre de 10 %, pour atteindre 2,7 milliards d'euros. Si l'on peut s'en réjouir, on n'est pas tout à fait au niveau qui avait été jugé souhaitable par le Conseil d'orientation des infrastructures (COI), où nous siégeons, Gérard Cornu, notre collègue Michel Dagbert et moi. Ce niveau avait été établi à 3 milliards d'euros. Vous nous donnerez certainement des précisions sur ce point.

Notre collègue Jean-Pierre Corbisez, rapporteur pour avis du budget des routes, m'a indiqué qu'il ne pourrait malheureusement pas être là cet après-midi, mais il sera en commission demain et nous présentera son rapport sur le sujet.

J'ai eu l'occasion d'exprimer des craintes lorsque vous avez présenté les chiffres prévus dans le cadre du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM), inférieurs au scénario 2 du COI qui a été bâti – je cite ce qui figurait dans le rapport qu'on vous a remis au mois de février – « *pour permettre de satisfaire les priorités fixées par le Président de la République* », la question de la régénération des réseaux ferroviaires, routiers et même fluviaux ayant été déclarée prioritaire. Nous avons en effet eu l'occasion, lors des déplacements du COI, de constater que l'état de notre réseau fluvial n'était guère satisfaisant.

Vous nous parlerez peut-être aussi, madame la ministre, de la question de la hausse du prix des carburants, dont nous avons eu l'occasion de parler la semaine dernière avec François de Rugy, qui était à votre place. Le Gouvernement doit annoncer des mesures en la matière. On entend parler d'un plan de 400 millions d'euros à 500 millions d'euros, qui

pourrait se traduire par une extension des bénéficiaires de la prime à la conversion, une hausse du nombre de bénéficiaires du chèque énergie, voire la mise en place du forfait mobilité versé par les employeurs à leurs salariés en cas de covoiturage avant même que cela soit inscrit dans la LOM.

Notre commission a voté la semaine dernière à l'unanimité un amendement pour qu'une partie de l'augmentation de la taxe carbone bénéficie aux collectivités locales. Il nous paraît très important que celles-ci, qui ont elles-mêmes des investissements à réaliser pour assurer la transition écologique, puissent percevoir une partie de la recette.

S'agissant du transport aérien, cher à notre collègue Nicole Bonnefoy, vous avez lancé il y a quelques mois les Assises du transport aérien. Vous avez d'ores et déjà annoncé une augmentation des crédits dédiés aux lignes d'aménagement du territoire, ce qui est évidemment une très bonne chose, et une baisse du montant de la majoration de la taxe d'aéroport, qui devrait représenter une économie de 50 millions d'euros pour les compagnies. Peut-être pourrez-vous l'évoquer.

S'agissant des crédits consacrés aux transports maritimes, Michel Vaspert, rapporteur, vous interpellera peut-être à la veille de la présentation de son rapport. Nous observons que les moyens demeurent constants, avec une hausse des crédits pour les ports, conformément à l'engagement de l'État de prendre en charge 100 % des frais de dragage.

Au-delà, nous nous interrogeons évidemment sur les conséquences du Brexit sur les ports de la Manche. Nous organiserons d'ailleurs début décembre une table ronde sur ce sujet.

Voilà les quelques points que je souhaitais évoquer en introduction, madame la ministre. Je vous laisse à présent la parole.

**Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports** – Merci, monsieur le président.

Mesdames et messieurs les rapporteurs, mesdames et messieurs les sénateurs, comme vous le savez, le Gouvernement a engagé dans le champ des transports et de la mobilité des réformes structurantes qui ont vocation à transformer en profondeur notre politique dans ce domaine.

Conformément au cap fixé par le Président de la République, il s'agit d'offrir enfin à nos concitoyens, sur l'ensemble du territoire, des solutions de déplacement à la hauteur de leurs attentes et d'inventer les mobilités du XXI<sup>e</sup> siècle plus propres, plus durables, plus partagées.

En particulier, les déplacements, que ce soit pour le transport des voyageurs ou des marchandises, doivent absolument intégrer l'urgence environnementale et climatique.

L'adoption du « nouveau pacte ferroviaire » en juin dernier, auquel vous avez pris une part active, en est le premier exemple, avec un objectif central : permettre plus d'offres avec un meilleur service au bénéfice des usagers.

L'année 2019 marquera la poursuite de cette ambition avec le projet de loi d'orientation des mobilités, que je présenterai d'ici la fin du mois en conseil des ministres.



Après un travail d'écoute des acteurs pendant les Assises nationales de la mobilité l'an dernier, nous sommes maintenant à l'orée de la présentation de ce projet de loi.

Celui-ci vise à réformer l'ensemble des modes de transport en refondant les bases de notre politique de mobilité à partir des besoins concrets de nos concitoyens dans la diversité de nos territoires.

Il a pour ambition de moderniser le droit au transport – je devrais dire le droit à la mobilité –, en donnant les outils aux acteurs locaux pour tirer le meilleur parti du numérique, des nouvelles mobilités et des innovations, diffuser de nouvelles solutions de mobilité sur l'ensemble du territoire, et répondre aux nouveaux besoins de nos concitoyens ainsi qu'à l'urgence environnementale et climatique.

Les collectivités territoriales sont au cœur du dispositif : elles sont l'échelon pertinent pour agir au plus près des besoins. Elles ont la proximité et l'agilité nécessaires que l'État n'a évidemment pas – mais il doit intervenir en soutien et proposer les outils nécessaires.

J'étais vendredi chez votre collègue Gérard Cornu, où j'ai pu constater que la communauté de communes du pays de Beauce s'est engagée, en répondant à l'appel à projet « French Mobility » que j'avais lancé, dans un travail précis et innovant d'identification des solutions à apporter aux habitants du territoire et aux entreprises qui peinent à recruter, notamment au travers d'un plan de mobilité rurale.

C'est la bonne méthode, et cela me donne confiance dans la capacité de nos territoires à se saisir des nouveaux outils qui seront proposés dans le cadre de la LOM.

Enfin, la LOM a pour ambition de fixer une programmation soutenable de nos infrastructures de transport, qui reposent sur des principes fondamentaux : sortir des promesses non financées, s'engager sur des choix clairs et de façon démocratique, puisque c'est le Parlement qui en débattrait et qui voterait cette programmation.

Je voudrais à nouveau saluer les travaux du COI, qui ont été précieux pour mener à bien la définition de cette programmation. Les échanges que j'ai pu récemment avoir avec les présidents de région et les parlementaires me confortent dans la pertinence des choix que nous souhaitons porter.

Évidemment, cette politique raisonnée et raisonnable d'investissements ne peut s'exonérer d'un modèle économique cohérent : disposer d'une programmation soutenable de nos investissements suppose de réfléchir à de nouvelles modalités de ressources.

Pour l'année 2019, vous l'avez souligné, monsieur le président, la hausse du budget de mon ministère est financée par redéploiements à hauteur de 300 millions d'euros. Il faudra prévoir pour 2020 des ressources nouvelles pour assurer l'équilibre, avec un besoin de financement à hauteur de 500 millions d'euros par an.

Nous étudions actuellement plusieurs possibilités, sur la base des propositions du COI concernant le transport routier mais, comme je l'ai indiqué, il n'y a pas de besoin pour 2019. Nous prendrons donc le temps nécessaire pour intégrer l'ensemble des enjeux du secteur.

2019 s'inscrit pleinement dans la préfiguration de cette nouvelle politique de la mobilité. Ce sont ainsi plus de 8 milliards d'euros qui seront ainsi investis par l'État dans les transports au niveau national, au travers des différents programmes budgétaires ou des moyens affectés à l'Afitf, en actant les priorités de la programmation retenues par le Gouvernement, avec notamment une amélioration des moyens sur plusieurs axes.

Le programme 203 sera doté de 3,213 milliards d'euros, soit une hausse de 2,3 % par rapport à 2018. L'Afitf bénéficiera de près de 230 millions d'euros de recettes supplémentaires, ce qui permettra une augmentation de 10 % de son action opérationnelle. Par ailleurs, nous travaillons actuellement sur le rapport du député Gilles Carrez sur les ressources complémentaires à apporter à la Société du Grand Paris.

Vous le savez, j'ai eu l'occasion de le rappeler à de nombreuses reprises, la première de nos priorités réside dans l'entretien et la modernisation des réseaux existants – le drame de Gênes en août dernier est venu nous en rappeler l'importance.

Concernant l'état du réseau routier national, l'audit que j'ai commandé, dont les conclusions ont été rendues publiques en juillet dernier, fait apparaître des insuffisances.

Cet audit pourra nourrir les travaux de la mission d'information sur la sécurité des ponts dont je salue la création au sein de votre commission. Je suis convaincue que vos réflexions viendront enrichir les travaux que je mène depuis plusieurs mois et que traduit ce budget. Mes services et moi-même sommes naturellement à votre disposition.

Alors que le montant dédié à l'entretien et à l'exploitation des routes s'est élevé à 670 millions d'euros en moyenne dans la décennie passée, il a été porté à 800 millions d'euros dès 2018, et l'effort se poursuivra dans les prochaines années, notamment en 2019.

Nous prévoyons d'augmenter de près de 50 millions d'euros les moyens affectés aux routes et au fluvial. Comme je l'ai déjà indiqué, grâce au nouveau pacte ferroviaire et à la reprise progressive de sa dette, SNCF Réseau continuera à investir massivement dans la remise à niveau du réseau structurant, absolument indispensable.

Mais nos priorités en termes d'investissements ne s'arrêtent pas à la route et au fer. Je voudrais souligner que la dotation pour le dragage des grands ports maritimes est augmentée en 2019 de 29 millions d'euros. Ce montant permettra enfin de couvrir les charges de dragage des ports français et de participer à l'amélioration de leur compétitivité vis-à-vis des ports européens. L'évolution est de 48 millions d'euros depuis 2017.

2019 verra aussi nos engagements maintenus en matière de renouvellement de rames des trains d'équilibre du territoire (TET), au bénéfice direct des usagers quotidiens, avec un effort qui atteindra 450 millions d'euros sur ce programme, qui permettra notamment la rénovation des trains de nuit, ce qui constitue une attente forte des territoires desservis.

2019 permettra également l'accroissement de nos engagements au profit des mobilités actives, notamment le début de la mise en œuvre du plan Vélo, que nous avons présenté fin septembre avec le Premier ministre et François de Rugy, à hauteur de 350 millions d'euros sur sept ans.

Les premiers appels à projets se mettront en place en 2019 pour accompagner les aménagements cyclables sécurisés, notamment la résorption des discontinuités, qui constituent un frein majeur au développement de l'usage du vélo.

En plus du soutien aux mobilités actives et partagées, que je viens d'évoquer, il est essentiel d'engager la trajectoire de verdissement de chaque mode. Il convient de permettre à nos concitoyens, notamment par des véhicules plus propres, de sortir de la dépendance au pétrole, dont on sait que les cours fluctuent, les mettant en difficulté. C'est notamment l'enjeu de la prime à la conversion, dont le budget doit d'ores et déjà augmenter de plus de 60 % dans le cadre de la loi de finances pour 2019.

Nous avons également prévu de mettre en place un barème kilométrique spécifique pour le véhicule électrique et avons décidé de prolonger et de renforcer la morte le suramortissement pour l'acquisition de poids lourds, en étendant le champ à toutes les technologies propres. Il sera désormais possible de bénéficier de ces suramortissements pour les poids lourds électriques ou fonctionnant à l'hydrogène.

Pour la première fois, les navires sont également incités à s'engager dans cette transition énergétique avec la mise en place d'un suramortissement.

Quant au mode fluvial, nous avons décidé de l'exonérer de l'augmentation du gasoil non routier en contrepartie d'un engagement sur le verdissement de la flotte.

Globalement, nous travaillons à promouvoir toutes les énergies alternatives aux énergies fossiles. Je pense notamment à la mission sur l'hydrogène, confiée au député Benoît Simian.

Je voudrais également évoquer le fret et les besoins du transport de marchandises. Outre les dotations pour assurer le dragage des ports et les investissements stratégiques, dans le cadre des contrats de plan, nous avons décidé de donner de la visibilité aux acteurs en maintenant pendant tout le quinquennat une aide aux transports combinés de 27 millions d'euros, qui est en cours de notification auprès de la Commission européenne. J'ai eu ainsi le plaisir d'inaugurer la semaine dernière une nouvelle autoroute ferroviaire entre Calais et Turin, qui montre que ces solutions existent. Ceci permet, s'agissant de cette autoroute, un report de 30 000 poids lourds de la route sur le ferroviaire.

Enfin, le transport maritime et le transport aérien sont bien sûr pris en compte dans la politique globale des transports. Nous souhaitons notamment porter une politique maritime ambitieuse, comme cela avait été annoncé lors du Comité interministériel de la mer (CIMer) en novembre dernier, qui sera complété jeudi à Dunkerque par le Premier ministre.

Le programme « Affaires maritimes » comporte plusieurs objectifs, notamment l'accompagnement des filières économiques dans une transition au service de l'attractivité de notre pays et de la protection de l'environnement marin.

Ce programme, qui est doté de 157 millions d'euros, permettra la poursuite d'un plan de modernisation articulé autour de deux axes, l'amélioration de nos équipements et la dématérialisation et le développement de portails pour les marins et les armateurs, avec des objectifs clairs : fournir un meilleur service aux usagers, et faciliter le travail de nos agents.

Concernant le transport aérien, les moyens de transport au sein du programme « Infrastructures et services de transport » seront augmentés de 15 millions d'euros pour soutenir, comme vous l'avez évoqué, les liaisons d'aménagement du territoire, qui constituent des solutions de désenclavement permettant une alternative rapide et efficace à de grandes infrastructures beaucoup plus coûteuses et longues à réaliser.

Par ailleurs le budget annexe « Contrôle et exploitation aéronautique » s'inscrit dans un contexte de forte croissance du trafic aérien. Nous connaissons, sur les huit premiers mois de l'année, une croissance du nombre de passagers de 4,6 %, et une croissance des mouvements contrôlés de près de 2 %. Il est impératif d'activer tous les leviers pour augmenter la capacité du ciel français, tout en assurant, bien sûr, la sécurité et la sûreté du transport aérien, et en maîtrisant son impact sur l'environnement.

Les investissements seront portés à 297,5 millions d'euros, en augmentation de 45 millions d'euros, pour dynamiser en particulier les grands projets de navigation aérienne, Foreflight et data-link notamment.

Le financement de la fin du protocole social qui, je le rappelle, est un outil au service de l'amélioration de la productivité, est assuré et le schéma d'emploi prévu est appliqué.

En 2019, la stratégie de désendettement est maintenue à hauteur de 71 millions d'euros.

Enfin, je voudrais répondre dès à présent aux inquiétudes que j'entends à propos des Assises nationales du transport aérien. Je partage les impatiences qui ont pu s'exprimer sur leur finalisation, mais je pense que chacun conserve en mémoire les changements intervenus dans le secteur, y compris à la tête de notre grande compagnie nationale. C'est ce qui a conduit à prendre un peu plus de temps pour conclure ses travaux. Je l'assume et je voudrais vous redire la constance de mon engagement et ma détermination à faire de ces assises le socle d'une stratégie pour le transport aérien français.

L'année 2019 marque donc la confirmation de notre stratégie de transformation de la politique des mobilités. Le projet de loi de finances est en cohérence avec l'ambition que nous portons et que nous porterons, à travers la loi d'orientation des mobilités : celle d'une politique qui apporte des solutions au quotidien à tous nos concitoyens et dans tous les territoires. Je tiens particulièrement à cette dimension, car c'est grâce à cette mobilité que nous renforcerons la cohésion des territoires, et que nous faciliterons le désenclavement, ainsi que la mobilité sociale et professionnelle.

C'est aussi l'ambition d'une politique qui contribue à la lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air. C'est également le choix sincère et financé d'un État crédible envers nos concitoyens et les territoires.

**M. Gérard Cornu, rapporteur pour avis pour les transports ferroviaires, collectifs et fluviaux.** – Madame la ministre, je vous l'ai déjà dit, mais je voudrais le répéter : nous partageons globalement l'objectif du Gouvernement concernant la priorité donnée à l'entretien et à la modernisation du réseau existant ainsi qu'aux déplacements du quotidien. C'est une réponse concrète au besoin de mobilité de nos concitoyens, avec une attention toute particulière vis-à-vis des territoires.

Comme l'a rappelé le président, ce budget est le dernier avant la LOM. Nous pouvons nous réjouir de l'augmentation de 10 % des crédits de l'Atitf, que nous avons réclamée, compte tenu des besoins immenses que connaît le pays.

Au-delà, je souhaiterais obtenir quelques précisions. Vous avez été très claire au sujet de l'orientation du scénario 2 défini par le COI. Ce scénario prévoyait globalement

3 milliards d'euros par an. Le budget s'élèvera à 2,7 milliards d'euros en 2019. Cela étant, nous n'y avons pas inclus le tunnel Lyon-Turin ni le canal Seine-Nord. Je voudrais comprendre le mécanisme de financement de ces deux opérations d'envergure. Si ces chantiers étaient inclus dans l'Afitf, le scénario 2 deviendrait un scénario catastrophe, tout étant « pompé » par le tunnel Lyon-Turin et le canal Seine-Nord. Pouvez-vous aller plus loin dans vos explications ?

Nos amis italiens ont l'air d'être partagés sur la poursuite du tunnel Lyon-Turin. Je crois que le conseil municipal de Turin a pris position contre, alors que la région du Piémont s'y est déclarée favorable. Vous allez peut-être pouvoir nous en dire plus...

Quant à la reprise de la dette ferroviaire, je crois que l'on peut tous s'en féliciter. Cela permettra à SNCF Réseau d'être plus dynamique, mais impose des obligations et des contraintes, d'autant que les nouvelles normes de signalisation vont s'imposer si l'on veut augmenter le cadencement.

Enfin, l'écotaxe ayant été abandonnée, il va bien falloir trouver une recette dynamique. On avait pensé à une vignette. On en a assez de voir tous ces poids lourds étrangers sillonner les routes de France, les abîmer, faire le plein avant d'entrer en France ou après en être sortis. Une vignette nous paraissait donc globalement satisfaisante. Toutefois, l'augmentation des taxes sur le diesel touchant aussi les transporteurs français, peut-être vaut-il mieux cibler les transporteurs étrangers et exploiter la piste d'une compensation de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), de façon à soulager les entreprises françaises qui payent leurs impôts en France.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Madame la ministre, les Assises du transport aérien suscitent beaucoup d'attentes parmi les acteurs qui font face à une concurrence parfois féroce. Les compagnies françaises attendent des mesures fortes pour les aider à gagner en compétitivité.

J'ai cru comprendre que les nouvelles annonces pourraient intervenir bientôt. Je pense en particulier à la taxe de solidarité, dite « taxe Chirac », dont nous sommes nombreux à demander un élargissement de l'assiette, qui pèse aujourd'hui uniquement sur le transport aérien. Pouvez-vous nous confirmer que ces assises déboucheront sur des mesures structurantes en faveur du transport aérien français ?

En second lieu, les compagnies aériennes craignent les conséquences que pourrait avoir la privatisation d'Aéroports de Paris (ADP) sur l'évolution des redevances aéroportuaires. Certes, le contrat de régulation économique signé entre ADP et l'État continuera à fixer un plafond annuel d'évolution de ces redevances. Cependant, le contrôle par l'Autorité de supervision indépendante (ASI), qui homologue les tarifs annuels des redevances aéroportuaires, est aujourd'hui insuffisant. Êtes-vous favorable à un renforcement des pouvoirs d'audit et de sanction de cette autorité, afin d'en faire une véritable « Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) du domaine aérien » ?

Enfin, quand les contrats de plan État-région vont-ils être revus ? Les prochains contrats de plan tiendront-ils compte des recommandations du rapport Duron – davantage de trains du quotidien, expérimentation de l'hydrogène ? Dans mon département, la Charente, s'est tenue hier, à votre demande, une réunion sous l'égide du préfet de région concernant la ligne ferroviaire Angoulême Limoges, dont la réhabilitation nécessite des financements

importants qui ne peuvent être obtenus que dans le cadre de la revoyure des CPER. Avez-vous des informations à nous apporter à ce sujet ?

**M. Michel Vaspert, rapporteur pour avis pour les transports maritimes.** – Madame la ministre, si nous sommes le deuxième territoire maritime du monde, nous sommes loin d’être la deuxième puissance maritime du monde. Il faudra veiller à notre langage à ce sujet.

J’ai peu d’observations à formuler sur la partie budgétaire, une trentaine de millions d’euros de plus étant destinés à régler le problème des sédiments et de l’envasement des ports. J’espère que les démarches administratives n’occasionneront pas trop de retard, les sédiments dragués étant considérées comme des déchets quand ils sont traités à terre, ce qui est normal pour les ports, mais qui l’est moins lorsque ceux que l’on extrait ne sont pas des vases portuaires.

Vous avez par ailleurs, dans l’article 18 *quinquies*, cherché à améliorer la qualité de l’air et à lutter contre le rejet des fumées et des particules des bateaux, en permettant notamment des déductions fiscales importantes, de l’ordre de 20 % à 30 %, suivant qu’il s’agit de gaz naturel, d’hydrogène, de laver les fumées, très toxiques, ou d’électricité à quai. Fort bien ! Le tout est de savoir si un élargissement est prévu ou non.

Cependant, pourquoi le crédit-bail permettrait-il de réaliser une marge financière sur le preneur ? Vous avez indiqué qu’au moins 80 % de l’avantage en impôt procuré par les déductions pratiquées en application du présent article sont rétrocédés à l’entreprise locataire. Vous n’êtes pas obligée de me répondre tout de suite, mais je déposerai un amendement si je n’obtiens pas de réponse satisfaisante.

Concernant le Brexit, je n’ai pas le sentiment que le Gouvernement ait suffisamment anticipé ce sujet éminemment urgent. J’aurais certainement l’occasion de le dire en commission et lors du débat public.

Or il existe des difficultés. Un certain nombre de grandes compagnies utilisent les ports d’Ouistreham, Cherbourg, Saint-Malo et Roscoff. Plus de 200 000 camions transitent chaque année par les *car-ferries* et transportent du vivant. Cependant, aucune plateforme n’y est prévue pour réceptionner les animaux. Qu’en est-il exactement ?

Quel regard porte le ministère sur la question de la régionalisation des grands ports maritimes ? Un certain nombre de présidents de région ont émis le souhait de gérer des grands ports maritimes et ont saisi le Gouvernement à ce sujet. Le président de la région Normandie l’a évoqué à plusieurs reprises. J’aimerais obtenir une réponse de votre part.

Il existe également une inquiétude, dont je me suis permis de vous parler jeudi dernier, au sujet d’une insuffisante transposition d’une directive européenne qui peut occasionner des requalifications. Cela a amené le Conseil d’État, sur le port de Bordeaux, à requalifier en concession une occupation temporaire du domaine public portuaire. Ceci soulève un certain nombre de problèmes, notamment pour les opérateurs portuaires. L’amendement que nous avons déposé dans le cadre de la loi sur la surtransposition n’a pas été accepté. Vous nous avez indiqué que cela pourrait se faire dans le cadre de la LOM, mais que va-t-il se passer entre les deux ? Comptez-vous conseiller aux directeurs des grands ports de ne pas lancer de concessions tant que le dispositif n’est pas rectifié ?

Enfin, la redevance d'archéologie préventive pose problème sur le domaine public maritime et dans les zones contiguës. Un amendement a été déposé à l'Assemblée nationale à ce sujet. Nous nous apprêtons à faire de même au Sénat. Comment le Gouvernement le perçoit-il ?

**Mme Élisabeth Borne, ministre.** – Monsieur Cornu, tout le monde est en général d'accord pour dépenser plus, mais personne ne l'est lorsqu'il s'agit de trouver des recettes. C'est pour cela que la programmation retenue, qui est proche du scénario intermédiaire du COI, prend en compte ces deux objectifs. On a à la fois besoin d'investir davantage dans les transports, en particulier pour tenir les engagements pris précédemment sans qu'ils aient été financés, et pour porter les priorités que le Gouvernement partage largement avec le COI.

On est cependant un peu en dessous du scénario central du COI. Cela résulte notamment du lissage des paiements des trains d'équilibre du territoire et de la montée en puissance de l'entretien et de la régénération. Si le réseau routier national souffre des difficultés qui ont été mises en évidence par l'audit, c'est à la fois parce que les crédits ont été insuffisants, mais aussi parce qu'ils ont beaucoup fluctué. Pour bien dépenser l'argent, il est important d'avoir une montée en puissance raisonnable, sans à-coups, comme cela a pu être le cas dans le passé.

Je répète que le canal Seine-Nord et le projet de tunnel Lyon-Turin sont bien pris en compte dans la programmation, mais on a retenu le principe de sociétés de projet, qui vont fonctionner avec une ressource dédiée et qui permettront d'amortir le coût de ces investissements considérables sur plusieurs décennies, comme le font tous nos voisins européens.

Ces deux très grands projets n'ont qu'un impact marginal sur la programmation des infrastructures, notamment concernant les dépenses déjà engagées pour le tunnel Lyon-Turin. Ce sont des projets sans commune mesure avec ce qu'on peut financer par ailleurs. En outre, il y aurait eu un effet d'éviction très important si on avait voulu le faire de façon classique.

Le sujet fait débat en Italie. Les points de vue sont très opposés. Mon homologue italien m'a confirmé que son gouvernement avait souhaité engager une évaluation du coût et des avantages du projet. J'ai attiré son attention sur le fait que nous sommes tenus par le calendrier de nos engagements internationaux, notamment des financements européens, la Commission européenne ayant proposé de porter sa participation à 50 %. On peut certes comprendre la nécessité pour un gouvernement qui s'installe de mener cette revue des politiques, mais l'enjeu est de ne pas perdre les financements européens.

Je partage votre avis sur l'importance géostratégique de ce tunnel. Il existe deux tunnels du même type entre l'Italie et la Suisse, et un tunnel entre l'Italie et l'Autriche. Il est important pour le transport de marchandises que l'on puisse augmenter la part et le volume du ferroviaire dans nos échanges avec l'Italie. La péninsule ibérique est aussi très demandeuse de cet accès vers l'Europe centrale.

S'agissant de SNCF Réseau, les défis sont considérables compte tenu du retard pris depuis des décennies en matière d'entretien et de modernisation du réseau. On le constate notamment au travers des ralentissements, que beaucoup de nos concitoyens peuvent vivre sur certaines liaisons, qu'il s'agisse des lignes vers la Normandie, Limoges ou Clermont-Ferrand.

Comme vous le soulignez, il s'agit aussi d'un retard de modernisation, y compris dans l'utilisation des signalisations modernes, comme le système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS), qui permet d'augmenter la capacité des lignes. Quand on dispose d'une infrastructure, il faut l'entretenir, la moderniser et en tirer le meilleur parti avant de penser à créer une ligne nouvelle. Le défi est considérable.

On aura à redéfinir une trajectoire pluriannuelle dans le cadre du contrat de performances qui doit être prêt pour la mise en place de notre nouvelle organisation, le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Les ressources constituent un sujet sur lequel il faut prendre son temps. Ce n'est pas simple. Les transporteurs routiers, comme les autres utilisateurs, subissent la hausse des cours, mais bénéficient du remboursement de la TICPE. Les véhicules de plus de 7,5 tonnes ne connaîtront pas d'augmentation de la TICPE en 2019. C'est dans ce contexte qu'on réfléchit à une participation de tous les usagers de la route.

35 % des kilomètres parcourus en France le sont par des poids lourds étrangers, qui payent 8 % de la TICPE. Il s'agit de relever un défi collectif. Je pense qu'on peut le partager avec les transporteurs routiers. Tout le monde a intérêt à ce que des poids lourds qui traversent notre pays et qui font le plein au Belgique, au Luxembourg, puis en Espagne, participent à l'entretien de nos infrastructures, d'autant qu'ils peuvent avoir un rôle dimensionnant dans nos infrastructures. Je connais bien la RN 10 et la RN 141 : ce sont des routes qu'il faut élargir pour tenir compte des files de camions qui traversent notre pays.

S'agissant des Assises du transport aérien, l'objectif est bien de s'assurer de la performance environnementale, économique, sociale et territoriale de ce secteur. Cela me paraît très important. De nombreuses propositions ont été formulées dans le cadre des assises. Il existe une forte attente des compagnies aériennes qui, comme tout le monde, souhaiteraient moins de charges et plus de services – même si j'exagère un peu sur ce dernier point. Compte tenu du poids de notre transporteur national, nous allons prendre le temps de réfléchir aux équilibres et aux engagements de chacun, et différer la conclusion.

Il existe également des questions très importantes en matière d'impact environnemental, qui vont nous amener à développer une stratégie en matière de biocarburants dans le domaine aérien, où la France pourrait être précurseur.

Par ailleurs, l'impact sur les nuisances sonores passe à la fois par un travail sur les avions, les trajectoires et les services de navigation aérienne, ainsi que sur l'information et la protection des riverains des aéroports. Je vous confirme donc que ces assises ont l'ambition de déboucher sur des mesures structurantes.

S'agissant de la privatisation d'ADP – cela a certainement été dit par Bruno Lemaire et je le répète – celle-ci ne retire rien aux leviers dont dispose l'État pour s'assurer que les investissements se font dans le sens de l'intérêt général et que les redevances demandées aux compagnies aériennes sont justement dimensionnées. Ce sera au contrat de régulation économique de l'établir. Pour l'État, cela fait beaucoup de rôles à tenir. Il est à la fois en charge de la politique du transport aérien, concédant des aéroports et régulateur ultime. Être en outre actionnaire représente beaucoup. L'État ne gère pas toujours tous ces aspects dans l'intérêt des compagnies aériennes. Ce nouveau cadre de régulation sera renforcé, je peux vous l'assurer.



Pour ma part, je pense qu'il y aurait intérêt, dans ce contexte, à renforcer aussi les pouvoirs de l'autorité de régulation. Vous avez établi une analogie avec l'Arafer. Je pense qu'il est important que le secteur soit doté d'une autorité avec tous les moyens d'action nécessaires.

Concernant les contrats de plan État-région, l'objectif est d'aller à leur terme. C'est un sujet extrêmement sensible. Les crédits nécessaires aux « petites lignes » n'ont souvent pas été prévus dans la conclusion des contrats de plan, et on a parfois des surprises. Les coûts peuvent représenter trois fois les prévisions, voire quatre fois. Nous allons mener un travail avec chaque région, et SNCF Réseau va réfléchir à des solutions adaptées à la fréquentation. Il s'agit de disposer d'outils adaptés au RER C comme à une ligne régionale moins fréquentée. Ce travail doit aussi permettre d'évaluer l'importance des besoins et de gérer le retard accumulé sur ces différentes lignes - les fameuses UIC 7 à 9.

Je pense qu'il était important d'accompagner le transport maritime dans sa transition écologique. C'est le sens de l'amendement introduit à l'Assemblée nationale. Je ne saurais vous répondre s'agissant de la disposition technique, mais nous vous fournirons les éléments d'ici le débat. Il s'agit de « verdir » les motorisations, de traiter les pollutions, notamment avec les fameux *scrubbers*, et d'encourager le développement d'installations électriques à quai. Je pense qu'on a vraiment avancé dans ce domaine.

S'agissant du Brexit, le Gouvernement est très mobilisé mais, comme me le dit souvent Nathalie Loiseau, la difficulté réside dans le fait qu'on est face à l'inconnu. On se prépare donc au pire, c'est-à-dire à l'hypothèse d'un Brexit sans accord. Cela suppose de remettre en place des contrôles douaniers, sanitaires et phytosanitaires, et de le faire de façon coordonnée. C'est pourquoi nous avons nommé un coordinateur interministériel, M. Vincent Pourquery, qui doit étudier, port par port, les besoins liés aux contrôles douaniers. On doit être capable de faire des déclarations douanières avant d'arriver au port. Cela suppose que l'on harmonise bien les systèmes informatiques des différents ports. Il est clair qu'il faudra réaliser des contrôles physiques, notamment sanitaires et phytosanitaires. Les besoins ont été recensés, et l'on devra déclarer les nouveaux points de contrôle auprès de la Commission européenne. Ce travail est lancé.

Je me suis battue pour que la Commission européenne revienne sur sa proposition un peu provocatrice de cet été, qui ne connectait l'Irlande qu'aux ports belges et néerlandais. Cela va certainement être le cas pour les ports de Calais et de Dunkerque, qui sont déjà dans le corridor Mer du Nord-Méditerranée mais, sans attendre la discussion sur les futurs réseaux transeuropéens, j'ai obtenu que 65 millions d'euros soient affectés aux travaux nécessaires dans les ports du réseau central. Nous sommes mobilisés et serons au rendez-vous quelles que soient les éventualités, notamment dans l'hypothèse d'une absence d'accord.

Évidemment, le Brexit pose un défi considérable, notamment pour tous les ports qui ont un trafic poids lourds important. Cela peut aussi être une chance : la géographie étant ce qu'elle est, ce sont les ports bretons et normands qui sont les plus proches de l'Irlande. C'est une opportunité qu'il faudra saisir.

S'agissant de la régionalisation, le Gouvernement considère que trois grands ensembles portuaires doivent rester sous la responsabilité de l'État, les ports de l'axe Seine, le port de Dunkerque et le port de Marseille, avec son prolongement sur le Rhône. On peut tous s'accorder sur le fait qu'on ne tire pas suffisamment parti de notre rôle de puissance maritime. L'intention du Gouvernement est d'en user davantage, à un moment où les flux se

redéfinissent à l'échelle mondiale, face au projet chinois de routes de la soie. Il faut repenser notre stratégie portuaire, les ports étant considérés comme les portes d'entrée des grands flux sur notre territoire, dans une vision globale, logistique et portuaire. C'est bien à cela qu'on va s'employer.

Cela suppose aussi – et ceci est déjà pris en compte dans la programmation des infrastructures – que l'on se préoccupe de la bonne connexion de nos ports avec leur *hinterland*.

S'agissant des conventions de terminal portuaire, une disposition est bien prévue dans la LOM pour traiter ce sujet. En attendant, soit le modèle concessif convient aux ports, soit ils attendent le vote de la loi. On a vraiment besoin de dispositions législatives pour recréer un cadre qui offre une alternative aux concessions portuaires, comme cela a été indiqué par le Conseil d'État.

Enfin, s'agissant de l'archéologie préventive, un avis favorable a été donné à l'Assemblée nationale. Je suis moins directement concernée que d'autres par ce sujet, mais je pense que le Gouvernement lui a donné un avis favorable. Ce sera certainement également le cas au Sénat.

**M. Didier Mandelli.** – Merci, madame la ministre, d'avoir tenu les engagements que vous avez pris sur l'ensemble de ces sujets l'an dernier.

En septembre dernier, l'Allemagne a mis en service un train fabriqué par Alstom fonctionnant à l'hydrogène. En France, ce dispositif est annoncé d'ici quatre ans. La moitié de notre réseau n'étant pas électrifiée et cette technologie coûtant quatre fois moins cher en exploitation, comment se fait-il que nous n'ayons pas anticipé cette mise en œuvre sur le plan réglementaire, alors que nous disposons du fleuron industriel que représente Alstom et d'une technologie qui fonctionne ? Vous n'y êtes pour rien, vos prédécesseurs sans doute un peu plus...

Peut-on accélérer les choses afin d'être prêt plus tôt que prévu ?

**M. Claude Bérit-Débat.** – Madame la ministre, le département de la Dordogne va tester ce train à hydrogène sur quatre lignes de Nouvelle Aquitaine. Pouvez-vous nous fournir plus de détails sur cette expérimentation ?

En outre, les ateliers SNCF de Périgueux ont un plan de charge très contraint. Les syndicats ont dernièrement manifesté leur désappointement face à un appel d'offres qui n'a pas été étudié par l'entreprise concernant l'entretien de Keolis. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Enfin, l'augmentation qui va être accordée pour la hausse des tarifs de péage autoroutier fait suite à une hausse récente. Quels en sont les objectifs ? Quelle en sera la contrepartie ?

**M. Olivier Léonhardt.** – Madame la ministre, il a été annoncé, dans le cadre de la préparation de la LOM, la possibilité de créer des péages urbains autour des grandes métropoles.

Vous le savez, il ne suffit pas de faire rentrer de l'argent pour améliorer la mobilité urbaine : il faut aussi que nous sachions le dépenser ! Il est indispensable de lutter

contre l'accumulation des bouchons, de s'attaquer à la pollution dans les grandes villes de France, mais il est inimaginable de le faire contre les banlieues où vivent les personnes les moins fortunées, qui n'ont pas les moyens de payer un loyer parisien, et qui passent en moyenne deux heures et demie par jour dans les transports publics, le métro, le bus, pour se rendre à leur travail, dans des rames souvent vieillissantes, bondées, qui fonctionnent mal et qui manquent de régularité !

Ce sont les mêmes qui, souvent, n'ont pas d'autre choix que de se rendre en centre-ville en voiture, car la banlieue est le parent pauvre des transports, notamment en Île-de-France. On me traite souvent de monomane de la défense de la grande couronne : je l'assume ! Il ne faut pas avoir peur des mots : avec ce projet, les banlieusards vont devenir des citoyens de seconde zone. Que doit-on répondre aux personnes qui nous interrogent ? Doit-on leur conseiller d'être patients et d'attendre quinze ans pour voir tel ou tel projet de transport sortir de terre ?

Par ailleurs, doit-on continuer à regarder passer les plans, les avant-projets, les avant-projets d'avant-projets pour la création de lignes pour 2025, 2030 ou 2035 ? Va-t-on enfin mettre en place ce grand plan d'urgence pour le RER ?

Ne me dites pas qu'il n'y a pas d'argent ! 40 milliards d'euros vont être dépensés pour le Grand Paris Express pour desservir Paris et la petite couronne ! Pendant ce temps, il n'y a toujours rien pour les habitants de cette lointaine banlieue qu'on appelle la grande couronne. Si on avait le tiers de ces 40 milliards d'euros, on aurait les moyens de s'attaquer enfin aux problèmes de la périphérie, de réduire l'utilisation de la voiture et, par voie de conséquence, la pollution à Paris et dans sa région.

**M. Alain Fouché.** – Madame la ministre, vous connaissez le dossier de la RN 147 sur lequel on débat depuis quarante ans. Tout le monde était d'accord pour réaliser une quatre voies. Le président de la chambre de commerce de Limoges a proposé d'étudier à nouveau la solution de l'autoroute, alors que tout le monde sait que ce n'est pas rentable. Quand pensez-vous que cette route pourra être réalisée ?

Par ailleurs, les sociétés d'autoroutes ont été privatisées par Dominique de Villepin, après un premier débat entre Jacques Chirac et Lionel Jospin. Cette décision était une mauvaise décision, tout le monde s'en est aperçu. Ségolène Royal propose de taxer les compagnies d'autoroutes pour permettre de financer les travaux de voirie. Qu'en pensez-vous ?

**M. Frédéric Marchand.** – Madame la ministre, sans vouloir lasser l'auditoire, j'évoquerai ici la RN 2, pour faire écho à mon collègue Fouché, et la question du désenclavement annoncé lors de la visite du Président de la République. Quelles sont les priorités du Gouvernement sur un sujet aussi important ?

Par ailleurs, des expériences peuvent être menées aujourd'hui sur nos territoires, notamment ruraux, en matière de nouvelles mobilités. Nombre d'initiatives sont portées par les collectivités – covoiturage électrique, transports collectifs, vélos électriques. Quels seront, dans le budget 2019, les crédits consacrés à ces orientations ?

**M. Jean-François Longeot.** – Madame la ministre, la semaine dernière, à l'unanimité, les membres de cette commission ont voté un amendement proposant d'affecter aux collectivités territoriales une fraction de la TICPE, soit 10 euros par habitant aux EPCI

ayant adopté un plan climat-énergie et 5 euros aux régions ayant adopté un schéma régional du climat et de l'air.

Je voudrais connaître votre sentiment sur cette décision, car il est important d'aider les collectivités qui interviennent en faveur du climat.

Enfin, vous avez évoqué le plan Vélo, dont des dispositions figurent dans la LOM. Je suis interpellé par certaines entreprises installées sur des territoires très ruraux, dont le personnel ne peut se déplacer aisément. Peut-être conviendrait-il d'étudier avec les régions la possibilité de mettre des bus à la disposition de ces salariés...

**M. Guillaume Gontard.** – Madame la ministre, je partage ce qui a été dit à propos des capacités de SNCF Réseau à rénover les lignes du quotidien.

Lors du débat sur le projet de loi de finances pour 2019, des députés de la majorité ont déposé des amendements pour amplifier le dispositif de la prime à la conversion, notamment pour modifier la liste des véhicules éligibles et intégrer le vélo, le vélo électrique la trottinette, voire favoriser l'abandon des véhicules.

Un amendement du Gouvernement beaucoup plus flou et moins bien défini a été adopté. Pouvez-vous nous donner votre avis sur cette mesure qui me paraissait compléter le financement du plan Vélo ?

Par ailleurs, la modification du règlement européen des droits des voyageurs sera examinée demain au Parlement européen. Un amendement propose que, dans les trains neufs et rénovés, six emplacements à tarif raisonnable soient réservés pour les voyageurs utilisant leur vélo. Soutenez-vous cette démarche ? Un dispositif similaire serait-il d'ores et déjà intégré dans la LOM ?

**Mme Élisabeth Borne, ministre.** – S'agissant du train à hydrogène, on peut regretter que nous n'ayons pas davantage anticipé l'intérêt de ces solutions. Nous nous efforçons de rattraper le retard. Une mission a été confiée au député Benoît Simian afin d'étudier les motorisations propres dans le domaine ferroviaire.

Nous avons également lancé, il y a une quinzaine de jours, un appel à projet sur les solutions recourant à l'hydrogène en matière de mobilité, avec l'objectif de travailler sur des écosystèmes complets de production d'hydrogène propre et de distribution d'équipement en matière ferroviaire ou de transport interurbain ou urbain.

Je ne me réjouis évidemment pas du fait que les expérimentations aient démarré chez nos voisins et non chez nous. L'objectif est de rattraper le retard. Je pense que notre grand opérateur ferroviaire national n'était pas enthousiaste. Alstom propose des solutions et les a même proposées en Allemagne. Je pense qu'ils ont maintenant bien intégré l'intérêt de l'hydrogène, mais c'est une conversion assez récente. Les régions étant très intéressées et les ressources disponibles, notamment dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt, je n'ai pas de doute que l'on puisse lancer des expérimentations avant la fin du quinquennat.

Il faudra qu'on dose l'objectif : passe-t-on tout de suite à de l'hydrogène propre – contrainte que ne se sont pas imposée nos voisins allemands – ou lance-t-on la filière pour ensuite basculer vers de l'hydrogène propre ou de l'hydrogène vert ? Je pense qu'il faut résolument avancer en la matière. Les motorisations électriques sont appropriées pour les petits véhicules, les solutions GNV sont très intéressantes pour les poids lourds et les cars.

L'hydrogène, pour des véhicules plus lourds – des poids lourds aux navires en passant par le ferroviaire – constitue certainement une énergie d'avenir. Il faut donc aller de l'avant.

Concernant les ateliers de Périgueux, je ne saurais vous répondre. Je pense que, de façon générale, la SNCF a bien en tête qu'il lui faut aussi chercher des marchés extérieurs. Je ne puis vous dire pourquoi ils n'ont pas répondu à propos du cas que vous mentionnez.

S'agissant des hausses de péage, sujet qui revient tous les ans, nous appliquons les contrats, tous les contrats, rien que les contrats. Les opérations liées au plan d'investissement autoroutier auront en effet un impact. Je souligne qu'elles étaient soutenues par les collectivités et arrivent à leur terme avec deux ans de retard. J'ai souhaité les renégocier sur la base des recommandations de l'Arafer, afin que certaines opérations se fassent directement dans le cadre des engagements pris par les sociétés d'autoroutes, sans hausse de péage, afin de modérer leurs objectifs de rentabilité. Ces opérations, souhaitées par les collectivités, en partie cofinancées par elles, se réaliseront dans les prochaines années.

S'agissant des péages urbains, je rappelle que cette disposition existe depuis le vote de la loi « Grenelle II » en 2010. Elle a été introduite au départ au Sénat, sur proposition de votre ancien collègue Louis Nègre. La LOM prévoit que cet outil, si les collectivités voulaient y recourir, serait bien encadré, notamment avec l'obligation de recueillir l'avis des communes riveraines, de consulter les citoyens, avec un plafond proportionné. Il n'est pas question pour le Gouvernement d'inciter ni *a fortiori* d'obliger qui que ce soit à y recourir.

La LOM doit donner des outils aux collectivités, qui sont ensuite responsables devant les citoyens, par ailleurs électeurs. Elles feront leurs choix dans la boîte à outils qu'on leur proposera, le péage urbain méritant – j'en suis convaincue – d'être plus encadré que ce qui est prévu aujourd'hui.

S'agissant des projets de transports en commun en Île-de-France, on ne peut prétendre qu'on ne s'occupe que du Grand Paris Express. C'est évidemment un projet attendu dans beaucoup de territoires. Ce réseau a vocation à bénéficier à toute l'Île-de-France, notamment grâce à des interconnexions auxquelles je suis très attachée.

Par ailleurs, le cadre du contrat de plan comporte des projets très ambitieux. Le montant que l'on y consacre est considérable, y compris en matière de régénération, hors contrat de plan par SNCF Réseau. Il s'élève à 800 millions d'euros par an en Île-de-France. Ce n'est pas toujours très simple, les travaux pouvant être source de perturbations. On n'a toutefois pas le choix, il faut moderniser.

La RN 147 et la RN 2, citées par les sénateurs Fouché et Marchand, font partie du plan de désenclavement que j'ai souhaité, en écho aux propositions du COI, afin de mettre à niveau une vingtaine d'itinéraires dont la réalisation est reportée de contrat de plan en contrat de plan, ce qui finit par désespérer les populations. C'est pourquoi 1 milliard d'euros sera consacré dans les dix ans aux programmes prioritaires, afin d'en accélérer la réalisation.

À la demande d'un certain nombre d'acteurs, une étude sur la « concessibilité » de la RN 147 est en cours. Cela fait partie des axes sur lesquels on est décidé à accélérer les choses. J'ai bien en tête que le maintien des entreprises est menacé sur les territoires qui sont aujourd'hui mal reliés aux grands axes ou aux métropoles. Le mouvement qui consiste à concentrer tous les emplois dans des métropoles rejette les habitants de plus en plus loin.

C'est un modèle qui crée des fractures territoriales et qui ne fonctionne pas du point de vue du développement durable.

Le débat que l'on aura à l'occasion de la LOM portera sur de vrais choix structurants pour notre pays. Établir des priorités et arrêter des choix d'investissements dans les transports dessine un pays. Il est important qu'on puisse le partager.

S'agissant de la taxe sur les sociétés d'autoroutes, des contrats prévoient que toute taxe fait l'objet d'une compensation pour lesdites sociétés. Mettre en place une telle taxe reviendrait donc à augmenter les péages. Je ne sais pas si c'est ce que souhaite Ségolène Royal. Si c'est le cas, il faut présenter les choses en ces termes.

Quant aux territoires, je suis convaincue qu'il faut leur donner les outils pour leur permettre d'accélérer. L'agglomération de Charleville-Mézières, qui inclut des communes rurales, a mis en place des véhicules électriques en libre-service. Cela change la vie des habitants. Le covoiturage représente aussi selon moi une solution d'avenir. Les émissions de gaz à effet de serre sont réduites et cela coûte moins cher. La LOM vise à accélérer le développement de ces nouvelles solutions.

Des territoires comme celui de Gérard Cornu sont typiques de ce point de vue : il s'agit de territoires très ruraux, dans lesquels l'ancien chef-lieu de canton accueille de très grandes entreprises logistiques. J'ai visité l'une de ces entreprises, qui compte 500 emplois, et qui va en créer 2 000 au total, avec des prises de poste tôt le matin jusqu'à tard le soir. Il faut donc inventer des solutions. Les entreprises ont aussi un rôle à jouer dans ce domaine. L'entreprise en question a prévu de mettre en place des minibus pour transporter les salariés.

L'objectif de la LOM consiste à donner aux entreprises et aux territoires les moyens de développer des solutions permettant aux populations d'accéder à l'emploi et aux entreprises de pouvoir recruter et se développer.

S'agissant de l'utilisation de la prime à la conversion relative au vélo, l'amendement introduit par le Gouvernement s'applique bien à d'autres moyens de transport que la voiture. Tous ces sujets sont essentiellement de niveau réglementaire. On aura l'occasion de le préciser dans le décret.

**M. Rémy Pointereau.** – Madame la ministre, vous avez réalisé un audit sur le réseau routier national, qui se trouve dans un état plus qu'alarmant, voire désastreux. Sans mesures stratégiques, plus de 60 % de celui-ci sera dégradé d'ici 2037. Nous comptons 12 000 kilomètres de routes nationales non concédées. Depuis dix ans, on consacre environ 666 millions d'euros par an à leur entretien.

Vous avez annoncé en mai dernier un plan de sauvegarde d'un milliard d'euros par an. Allez-vous pouvoir disposer de cette somme en crédits de paiement ?

Par ailleurs des travaux importants ont été annoncés sur la RN 151 entre Bourges et Châteauroux. Les crédits de paiement sont-ils inscrits au PLF 2019 ?

**M. Michel Dagbert.** – Madame la ministre, vous avez évoqué le travail du COI, où nous avons le plaisir de siéger tous trois. J'éprouve un peu d'amertume à voir que vous n'arrivez pas tout à fait, dans la loi, au niveau du scénario 2, qui avait les faveurs de nombre de membres du CIO. Néanmoins, il nous faut en toute objectivité reconnaître l'effort qui est réalisé et qui va selon moi dans le bon sens.

Je veux également dire ma satisfaction de voir la RN 17 en chantier et en bonne voie.

J'émetts enfin une alerte concernant les crédits de fonctionnement de votre ministère, notamment sur la partie ingénierie. Nous identifions en effet un certain nombre de ponts qui pourraient générer des difficultés pour certaines collectivités territoriales dépourvues d'ingénierie – d'où l'importance de conserver cette expertise.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Madame la ministre, envisagez-vous à nouveau un plan de relance sur trois ans pour les autoroutes en allongeant la durée de concession ? Le financement des investissements ne pourrait-il porter que sur la hausse des tarifs de passage ?

En outre, l'article 36 du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire précise que le Gouvernement doit remettre au Parlement, avant le 27 novembre 2018, un rapport sur le bruit émanant des lignes LGV. Où en est-on ?

**M. Christophe Priou.** – Je vous remercie tout d'abord, madame la ministre, d'avoir pris le soin de saluer chacune et chacun d'entre nous. Nous y sommes sensibles. Cela peut faire « vieux monde », mais fait toujours plaisir !

Un amendement déposé à l'Assemblée nationale par Aude Amadou, député LREM de Loire-Atlantique, rappelle que, le 17 janvier 2008, le Premier ministre avait annoncé le non-transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique vers Notre-Dame-des-Landes puis, le 5 juillet 2018, à Nantes, dans le cadre des négociations engagées avec les acteurs, l'élaboration d'un plan d'action pour le Grand Ouest et la création d'un fonds de compensation pour les riverains. Cet amendement propose une augmentation de 20 millions d'euros pour les crédits relatifs au transport aérien.

Cet amendement sera redéposé au Sénat car, comme elle le précise - et nous sommes d'accord – l'abandon du projet du transfert de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes vers Nantes-Atlantique a été très mal vécu par la population. Pour établir un sentiment de justice, il est nécessaire que les compensations exemplaires promises en dédommagement des préjudices subis par les communes touchées et leurs habitants soient mises en œuvre dans des délais raisonnables.

L'État a saisi la Commission nationale du débat public pour le réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique. Deux premiers éléments – qui ne viendraient pas de vous – indiqueraient que la jauge de 9 millions de passagers serait privilégiée. Au rythme actuel, ce chiffre sera atteint en 2025, alors que les travaux de réaménagement ne seront pas terminés, voire n'auront même pas débuté.

Je voulais porter à votre connaissance le retour d'expérience de M. Jacques Archimbaud, vice-président de la Commission nationale du débat public, qui a fait « un tabac » dernièrement chez nous, lors d'une table ronde. Il précisait qu'il ressortait des débats publics que l'articulation entre la politique d'État et les territoires n'est pas satisfaisante. Ces derniers ont l'impression que les politiques leur « tombent dessus ». Il concluait en soulignant qu'une politique qui serait menée avec une partie de la France contre une autre se trouverait rapidement compromise. Au vu de l'actualité, je crois que nous y sommes, madame la ministre !

**Mme Nelly Tocqueville.** – Madame la ministre, la conférence de presse que vous avez tenue le 7 juillet dernier avec Nicolas Hulot sur le thème de la mobilité propre et la qualité de l'air déclinait six axes, en particulier celui, majeur, de l'amélioration de la qualité de l'air. Dans ce contexte, l'objectif est d'essayer d'atteindre le « zéro émission ».

J'étais hier à Grenoble au CEA, où j'ai eu l'occasion de prendre connaissance des travaux de recherche sur l'hydrogène. On peut dire que les scientifiques qui travaillent dans ce domaine accompagnent véritablement la transition énergétique, en particulier dans un cadre de coopération européenne, en poursuivant cet objectif de décarbonation, mais également dans la perspective de permettre à l'industrie française de bénéficier des applications de cette recherche.

Je ne reviendrai pas sur l'hydrogène et la mise en service des rames en Allemagne, mais ceci semble une piste très intéressante en France, en particulier pour les lignes locales, qui ne sont pas totalement électrifiées.

Je voudrais vous interroger plus particulièrement sur le budget de la recherche du CEA, qui travaille sur la problématique de l'hydrogène, budget qui s'élève à ce jour à 130 millions d'euros. Quel développement peut espérer cette filière, alors qu'il semble que l'Assemblée nationale vient d'amputer de 500 millions d'euros le budget alloué à la transition énergétique dans le PLFR ? Comment la France va-t-elle pouvoir continuer à travailler avec ses partenaires européens, semble-t-il plus dotés, à tenir son rôle et à rattraper le retard que vous avez évoqué ?

**Mme Éliane Assassi.** – Hier soir, l'établissement public territorial Paris Terre d'Envol a retiré la délibération sur la liaison entre Roissy et la gare de l'Est – le Charles-de-Gaulle Express (CDG Express) –, délibération qui portait sur le volet environnemental. Le conseil départemental de la Seine-Saint-Denis ne soutient pas ce projet. Les oppositions qui s'expriment sont de nature diverse, mais elles existent. Elles portent sur le coût, les possibilités de dysfonctionnement pour des gares d'importance, la qualité environnementale et le respect de la biodiversité, ainsi que la dégradation de la ligne B du RER.

Bien évidemment, des voix s'expriment en faveur d'une autre vision, mais nous voyons bien que le CDG Express ne fait plus l'unanimité. Pensez-vous que ce projet soit pertinent ?

À l'inverse, nous sommes inquiets sur le devenir de projets qui permettraient de désenclaver la Seine-Saint-Denis et surtout de répondre aux besoins des habitantes et des habitants. Pouvez-vous nous préciser le calendrier du GPE ?

Enfin, quelles sont les véritables raisons du report de l'extension de la ligne 12 de métro, qui serait maintenant annoncée pour décembre 2021 ?

On a appris la cession de la filiale de la SNCF Ouibus à Blablacar, qui intervient dans le domaine du covoiturage entre particuliers. Où vont aller les salariés de Ouibus ? Avez-vous des éléments sur ce que va être le modèle économique de Blablacar ?

**Mme Élisabeth Borne, ministre.** – Monsieur Pointereau, l'audit a en effet montré l'état d'un réseau souffrant de décennies de sous-investissements. On doit entretenir les chaussées, les ouvrages d'art, notamment ceux des années 1970, 1980 et 1990 en béton



précontraint, sur lesquels on ne souhaiterait pas déplorer un drame tel que celui que nos voisins italiens ont connu.

Ceci a conduit les auditeurs à proposer trois scénarios. Celui que nous retenons correspond à l'évaluation d'un milliard d'euros. Je considère que les 930 millions d'euros qu'on a prévu de consacrer à l'entretien et à la régénération du réseau correspondent à ce scénario, compte tenu des optimisations que l'on va pouvoir réaliser dans la gestion de notre patrimoine, y compris grâce aux réflexions en cours sur la bonne organisation de la gestion de ce réseau. La qualité de l'entretien de notre patrimoine résultera aussi de cette vision pluriannuelle. On ne peut entretenir un patrimoine si les dotations fluctuent d'une année à l'autre

Oui, monsieur Dagbert, on aurait pu faire davantage. Certains diront qu'il faut moins de ressources. Je pense qu'il s'agit d'un bon compromis. Le canal Seine-Nord est bien pris en compte par le biais d'une société de projets. Le conseil régional souhaitait une régionalisation de cette société. La disposition sera prévue dans la LOM.

Je suis attentive à ce que vous dites à propos de l'ingénierie. Les éléments que votre commission d'enquête sur la sécurité des ponts pourra mettre à jour m'intéressent. Je pense que les départements sont bien armés pour entretenir le réseau, de même que les grandes collectivités. Il faut certainement soutenir l'ingénierie ou la capacité des petites collectivités à passer les marchés de surveillance des ouvrages. Il est intéressant que vous puissiez creuser ce point. Très peu de compétences ont été déléguées au niveau intercommunal. Ceci pose d'autant plus la question des collectivités qui doivent gérer des ouvrages sans avoir forcément les ressources d'ingénierie pour ce faire.

Bâtissons donc ensemble une réponse en lien avec les collectivités pour répondre à ce point. Le monde est à peu près bien fait. Je ne pense pas qu'il existe sur la voirie communale de très grands ouvrages du type de ceux que j'évoquais, mais plutôt des ouvrages anciens qui ont traversé les siècles, dont on peut penser qu'ils continueront à le faire. Il faut néanmoins être attentif à la façon dont on peut accompagner les collectivités.

M. de Nicolay a posé la question de savoir si on allait allonger la durée des concessions. Pour quoi faire ? Les précédents plans étaient conçus pour assurer la relance des travaux publics. On prend aujourd'hui le problème différemment, et on essaie de répondre aux besoins. Les investissements vont augmenter mais pas dans une logique de plan de relance.

Les sociétés concessionnaires ont proposé, sur beaucoup de territoires, des projets d'adossement : moyennant l'allongement des durées de concession, elles seraient d'accord pour réaliser des travaux. On va étudier cette question, mais cela me conforte dans l'idée que plus les sociétés concessionnaires souhaitent prolonger les contrats, moins lesdits contrats sont favorables à l'État. Si on est appelé à les prolonger, il faudra être très attentif à ce qu'ils demeurent intéressants.

Par ailleurs, le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'État, car on ne peut faire payer un automobiliste à un endroit pour financer des travaux ailleurs. C'est une question d'égalité devant les charges.

Monsieur Priou, je peux vous assurer que l'engagement qui a été pris par l'État de mettre en place un fonds de compensation sera tenu. Cela relève du niveau réglementaire. Nous sommes en train de travailler sur le décret qui va permettre la création de ce fonds. Il

sera alimenté au fur et à mesure des besoins. Le Gouvernement tiendra ses engagements, y compris sur le fait d'avoir des réponses exceptionnelles, notamment concernant les enjeux de l'insonorisation autour de l'aéroport.

S'agissant de la préparation du projet, le travail se fait en concertation avec les collectivités. Le dossier de la concertation sera préparé avec elles. On sera évidemment très attentif à ce que cet aménagement se fasse en lien avec elles.

Je ne saurais vous répondre pour ce qui est de la recherche sur l'hydrogène. Les crédits du ministère de l'écologie qui ont pu être supprimés sont en fait des dépenses de constatation. Vous savez que le CAS « Transition énergétique » est provisionné pour tenir compte des coûts de rachat des projets d'énergie renouvelable. Quand le prix de l'électricité monte, les besoins baissent, ce qui est une bonne nouvelle pour les finances publiques. Cela ne veut pas dire qu'on en fait moins : on constate simplement que, le marché de l'électricité ayant monté, les tarifs de rachat baissent.

Je voudrais dire à Mme Assassi que je me réjouis que Sud-Rail défende maintenant les cars Macron. J'ai vu à travers leurs *tweets* qu'ils s'offusquent de la vente de Ouibus. Je salue cette conversion.

Je peux vous rassurer sur le fait qu'il existe aujourd'hui très peu d'entreprises qui, comme Ouibus, travaillent avec des sociétés et agrègent des offres. La SNCF a bien indiqué qu'il y aurait des propositions de reclassement.

CDG Express ne fait plus selon vous l'unanimité. Cela n'a jamais été le cas ! Nous sommes un des rares pays dont la capitale n'est pas reliée par une liaison directe avec son aéroport. Compte tenu des perspectives de développement de l'aéroport, c'est vraiment nécessaire. Évidemment, cela ne peut se faire au détriment des trains du quotidien. Des investissements sont donc prévus dans le cahier des charges de la concession de CDG Express pour ne pas dégrader la régularité du RER B.

Beaucoup de projets sont prévus par ailleurs pour les transports du quotidien en Seine-Saint-Denis. Vous avez mentionné le prolongement de la ligne 12. On pourrait également parler du prolongement de la ligne 14, des lignes du Grand Paris Express. Ce n'est pas de la mauvaise volonté de la part de la RATP, mais les conditions sont très difficiles en termes de travaux. Cela explique pourquoi le Gouvernement a souhaité un calendrier réaliste.

**Mme Angèle Prévile.** – Madame la ministre, ne pensez-vous pas qu'un programme d'ampleur serait nécessaire s'agissant du vélo ? Dans le Lot, territoire rural, les gens font beaucoup de petits trajets et pourraient peut-être les effectuer en vélo électrique. Ce serait bon pour la planète...

Je voudrais également évoquer la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT). Nos concitoyens sont très inquiets des choix du schéma directeur qui vont être effectués. Cette ligne, qui a énormément souffert du manque de rénovation, sera-t-elle prioritaire ?

Par ailleurs, la liaison Paris-Toulouse nécessite plus de temps qu'à l'époque du Capitole. Un gain de 45 minutes est-il possible pour la ligne Paris-Toulouse, en particulier pour les trains de nuit ? Quatre régions et douze départements sont traversés par cette ligne, qui concerne six millions d'habitants.

Enfin, lors de la COP 23, nous avons visité, à Cologne, une entreprise de bus à hydrogène. En Allemagne, l'hydrogène constitue un sous-produit de l'industrie chimique. Est-ce le cas en France ?

**Mme Martine Filleul.** – Madame la ministre, je voudrais revenir sur la question des petites lignes. Vous nous avez dit travailler avec chacune des régions pour établir des priorités. Néanmoins, 40 % de ces liaisons pourraient disparaître si la puissance publique ne faisait pas un effort significatif. Les régions se disent complètement étranglées par SNCF Réseau et par la baisse des dotations. Que va-t-il advenir de ces petites lignes, qui dessinent le paysage de la France ? Ce sont, comme vous le disiez, des lignes symboliques de la mobilité, en particulier dans des territoires ruraux ou enclavés. Comptez-vous apporter un soutien plus significatif aux régions en difficulté pour les entretenir ?

**M. Patrick Chaize.** – Madame la ministre, quelle est la dynamique du concept de l'autoroute Calais-Turin ? Peut-il être dupliqué ?

J'attire particulièrement votre attention sur le « nœud lyonnais », point de passage de cette infrastructure, et sur le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise, qui a fait beaucoup parler de lui. On avait le sentiment qu'il était en attente. Quelle est votre position à ce sujet ? Comment ce projet, s'il était réactivé, serait-il remis sur l'ouvrage, étant entendu qu'il touche un certain nombre de collectivités de l'agglomération lyonnaise, mais aussi des départements voisins, comme l'Ain et l'Isère ? Les élus sont très soucieux de la concertation qui pourrait avoir lieu autour de ce projet.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Madame la ministre, je voudrais évoquer ici un serpent de mer, la ligne nouvelle Paris-Normandie (LNPN). Le 16 juillet prochain, on va célébrer le dixième anniversaire de l'annonce par le Président de la République de l'époque de la création de cette ligne. Le rapport du COI a mentionné les tronçons Paris-Mantes, Mantes-Évreux et Rouen-Yvetot comme prioritaires. Les Normands sont à l'heure actuelle excédés, notamment en raison de la dégradation de la qualité de service et de la régularité des trains normands Intercités.

En octobre 2018, le Paris-Rouen-Le Havre respectait les horaires à 82,2 %, et le Paris-Caen-Cherbourg à 80 %. Je sais que le mois d'octobre est un mauvais mois, à cause des feuilles mortes. Néanmoins, tout cela crée des tensions.

On sait que tout ne se fera pas en un jour. Cherbourg bénéficiait d'une ligne aérienne qui a été supprimée il y a une quinzaine ou une vingtaine d'années sous prétexte qu'il allait exister un train qui nous mettrait à moins de 3 heures de Paris. Or celui-ci n'a jamais vu le jour ! Cherbourg connaît un rayonnement international grâce à ses entreprises. Est-il possible de redéposer un dossier au titre des 15 millions d'euros que vous avez annoncés lors du colloque relatif au transport aérien ?

**M. Hervé Maurey, président.** – L'utilisateur de la ligne Paris-Cherbourg que je suis confirme ces propos !

**M. Éric Gold.** – Madame la ministre, on recense de plus en plus d'expérimentations en matière de navettes électriques autonomes. Dans le PLF pour 2019, le programme 203 est doté de plus de 3 milliards d'euros. Il présente les objectifs concernant les nouveaux modes de mobilité, notamment via le développement de véhicules automatisés.

On connaît les difficultés actuelles de livraison du dernier kilomètre, qui est le plus coûteux – 20 % du coût de la chaîne. Ceci pousse les transporteurs à être de plus en plus réticents à livrer en centre-ville. Il faut donc envisager des modes de transport alternatifs plus économiques et plus écologiques. Existe-t-il une incitation en matière de véhicules automatisés, notamment pour la livraison dans la zone du dernier kilomètre ?

**M. Olivier Jacquin.** – Madame la ministre, la question de la fiscalité écologique est en ce moment prégnante et sensible. D’après les chiffres que j’ai obtenus, qui sont peu précis, un euro sur quatre seulement de fiscalité écologique serait affecté à la transition énergétique. Comment, dans ce contexte particulier, peut-on vous aider à fléchir davantage la fiscalité écologique vers les transports ? Je sais bien que Bercy ne le souhaite pas, mais je pense qu’en termes de lisibilité, cela pourrait être une très bonne chose et permettrait à nos concitoyens de mieux l’accepter.

Par ailleurs, dans l’hypothèse où la LOM serait rapidement promulguée, prévoyez-vous d’engager des actions qui ne soient pas trop « budgétivores » ?

Enfin, la réforme n’a pas traité des petites lignes. J’ai trouvé particulièrement léger le fait que l’on ferme des lignes LGV à peine la loi pour un nouveau pacte ferroviaire promulguée. Cela a été le cas dans ma région pour deux lignes TGV importantes vers le sud-est. J’attends des réponses précises aux différents courriers que j’ai envoyés et que je vous ai demandé d’appuyer s’agissant de la fréquentation des lignes qui ont été fermées.

J’ai d’ailleurs, dans le cadre de ces discussions, posé une question relative à la disposition prévoyant le conventionnement avec l’État pour les lignes prétendument déficitaires. Je n’ai pas d’information, et on m’a laissé entendre que ledit conventionnement ne verrait jamais le jour, pas plus que le schéma national de desserte ferroviaire que vous aviez pourtant confirmé.

**M. Hervé Maurey, président.** – Madame la ministre, je voudrais attirer votre attention sur le fait que la mission d’information sur les ponts, qui s’est dotée des prérogatives d’une commission d’enquête, vous a adressé un courrier demandant communication des rapports établis sur ce sujet au titre du droit de communication prévu par l’ordonnance du 17 novembre 1958. Nous n’avons encore rien reçu. Il nous serait agréable que vous puissiez nous les transmettre et que vous ne suiviez pas le mauvais exemple de la SNCF !

**Mme Élisabeth Borne, ministre.** – Je peux vous assurer que nous allons vous transmettre les documents qui ont été demandés.

**M. Hervé Maurey, président.** – J’en profite pour poser une question qui n’a pas été posée : qu’en est-il du schéma national des services des transports ? Je rappelle que celui-ci était prévu par la loi de 2014. Lors du débat au Sénat sur le projet de réforme ferroviaire, vous nous aviez assuré qu’il ne saurait tarder. C’est précisément ce schéma qui permettra de déterminer les lignes « stratégiques » et celles qui le sont moins.

**Mme Élisabeth Borne, ministre.** – Madame Prévile, il existe une palette d’outils pour soutenir notre ambition de tripler la part du vélo d’ici 2024. L’Ademe est en mesure d’accompagner les collectivités pour élaborer les plans vélo. 100 millions d’euros par an sont réservés sur la dotation de soutien à l’investissement public local (DSIL) afin d’accompagner des projets dans les territoires – aires de covoiturage, itinéraires vélo. Nous avons par ailleurs mis en place un fonds vélo qui vise à aider les collectivités à résorber les discontinuités, par

exemple en réalisant une passerelle pour le vélo lorsque la fin de la piste cyclable est située de l'autre côté de la gare. C'est ce type d'investissements plus coûteux que l'on souhaite accompagner.

S'agissant de la ligne POLT, j'ai souhaité qu'elle apparaisse, dans le volet relatif à la programmation, comme un grand projet. Un grand projet, ce n'est pas forcément une nouvelle ligne : il peut s'agir de travaux de régénération et de modernisation, ou d'un changement de matériel.

C'est dans ce cadre que j'ai annoncé que l'on maintiendrait les deux lignes de trains de nuit qui existent et qu'on allait en renouveler le matériel roulant. Ce sont des services essentiels pour les territoires aujourd'hui desservis.

Madame Filleul, les petites lignes sont effectivement un sujet très important, sur lequel nous nous sommes engagés, dans le cadre du nouveau pacte ferroviaire, à présenter un rapport pour l'été 2019. Ce sera évidemment fait. Là aussi, on a un retard d'entretien considérable. Nous allons continuer à accompagner les collectivités. Il faut mobiliser l'innovation, et c'est ce qui a été demandé à SNCF Réseau, qui dispose de solutions techniques plus adaptées. Nous sommes par exemple en train d'examiner, avec la région des Hauts-de-France, toutes les solutions possibles pour rouvrir la ligne Abbeville-Le Tréport.

S'agissant de l'infrastructure, nous nous sommes soumis à des standards identiques quelle que soit la fréquentation de la ligne, avec des matériels roulants très lourds, nécessitant des travaux très importants. Il faut sortir de cette logique, et adapter les matériels roulants et les travaux d'infrastructure à la réalité des territoires.

Quant à la liaison Calais-Turin, elle illustre parfaitement le sujet. Les flux de marchandises évoluent. Le transport multimodal est donc indispensable dans ce domaine. C'est pourquoi nous nous sommes engagés à maintenir à 27 millions d'euros les crédits consacrés au transport combiné et aux autoroutes ferroviaires. C'est dans ce cadre qu'il faut replacer l'autoroute Calais-Turin. J'espère qu'il y aura d'autres itinéraires. Certains sont spontanés, mais nous en soutenons d'autres, comme la nouvelle concession sur l'autoroute ferroviaire alpine, ou l'autoroute ferroviaire atlantique.

Le réseau ferré français ayant été conçu en étoile, il n'est pas très adapté au transport de fret. Il faut en effet gérer des trains qui ne peuvent éviter toutes les agglomérations aux heures de pointe. C'est tout l'intérêt des débats sur le nœud ferroviaire lyonnais. Le dossier est en cours de constitution. Le débat aura lieu au cours du premier semestre 2019.

Le projet sur la LNPN est bien prévu dans la programmation des infrastructures, comme il était prévu dans les travaux du COI, avec une réalisation phasée, comme c'est le cas pour l'ensemble des projets. Les travaux devraient démarrer rapidement sur la section Saint-Lazare, puis sur la section Paris-Mantes, en mettant en perspective l'ensemble des sections que vous avez mentionnées.

Je suis consciente que la qualité de service a été très mauvaise, notamment en raison de problèmes liés aux matériels roulants. La région Normandie fait partie de celles qui vont largement bénéficier des 3,7 milliards d'euros de commandes de nouveaux TET. On peut donc espérer que, de ce point de vue au moins, une amélioration se produise rapidement, les livraisons devant arriver prochainement.

S'agissant des liaisons aériennes d'aménagement du territoire, j'ai invité les collectivités à se manifester au sujet des liaisons qui pouvaient être soutenues.

Concernant les navettes électriques, la loi PACTE prévoit le cadre d'expérimentation pour les véhicules autonomes sans conducteur attentif. La LOM proposera une habilitation pour bénéficier du régime de croisière. Je pense que l'on pourra avancer en priorité sur ces navettes, qui ne subissent pas toutes les contraintes des règles internationales relatives aux véhicules particuliers. Elles n'ont pas été suffisamment testées avec des solutions logistiques. Un appel à projets très important a été lancé à propos des véhicules autonomes. Nous avons demandé que des consortiums se constituent pour élargir les cas d'usage et s'assurer que nous disposerons bien de tous les éléments pour préparer la future homologation.

Enfin, monsieur Jacquin, comme l'a indiqué M. de Rugy, le ministère de la transition écologique dispose, en crédits, d'un montant équivalent à celui du produit de la fiscalité écologique. Il ne faut pas se tromper de débat : la fiscalité écologique, ce n'est pas de la fiscalité en plus. Ce n'est pas comme si, toutes les dépenses publiques étant payées, on rajoutait de la fiscalité écologique. Cette fiscalité vient remplacer des charges sur le travail, des impôts injustes, comme la taxe d'habitation. Le choix est de moins taxer le travail et davantage ce qui pollue. C'est important pour l'emploi, que l'on cherche tous à développer.

Pour ce qui est de l'articulation entre le projet de loi de finances et la LOM, nous nous sommes efforcés d'avoir une traduction cohérente pour 2019, sous réserve des débats parlementaires qui interviendront sur l'un et l'autre des textes.

Quant au schéma national des services de transport, il s'agit pour moi du schéma des services conventionnés, mais il faudra qu'on précise ce point. Je peux vous assurer que le maintien des TET de nuit s'inscrit bien dans ce schéma. Il faudra en effet qu'on le présente au Parlement.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci, madame la ministre.

*La réunion est levée à 20 heures 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.*

**Mercredi 21 novembre 2018**

- Présidence de M. Gérard Cornu, vice-président -

*La réunion est ouverte à 9h30.*

**Proposition de loi visant à la présentation par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur la mise en œuvre des préconisations relatives aux éventuels risques liés à l'emploi de matériaux issus de la valorisation de pneumatiques usagés dans les terrains de sport synthétiques, et usages similaires, établies par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail le 18 septembre 2018 - Examen des amendements de séance sur le texte de la commission**

**M. Gérard Cornu, président.** – Je tiens tout d'abord à excuser l'absence du président Hervé Maurey, retenu par un déplacement dans le cadre de l'Union interparlementaire sur le thème notamment des objectifs de développement durable (ODD). Nous examinons deux amendements de séance sur la proposition de loi visant à la présentation par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur la mise en œuvre des préconisations relatives aux éventuels risques liés à l'emploi de matériaux issus de la valorisation de pneumatiques usagés dans les terrains de sport synthétiques, et usages similaires, établies par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail le 18 septembre 2018.

**M. Frédéric Marchand, rapporteur.** – L'amendement n° 1 vise à ajouter à la proposition de loi une nouvelle demande de rapport, portant sur ce que l'on nomme communément les « effets cocktail » des substances chimiques sur la santé et l'environnement.

Une telle modification revient à étendre la proposition de loi à un sujet bien distinct de celui visé par le texte initial, et risquerait de créer une certaine confusion vis-à-vis des parties prenantes et du public quant à l'objet exact de la proposition.

Pour autant, la question des effets combinés est un vrai sujet qui mérite d'être approfondi, et sur lequel différents travaux de recherche sont en cours au niveau européen. Notre commission pourrait traiter cette problématique en s'intéressant à la réglementation des produits chimiques, en particulier au règlement REACH dont l'application a franchi une étape décisive mi-2018 mais dont l'efficacité fait l'objet de nombreuses interrogations.

Je propose donc à notre commission un avis défavorable à l'adoption de cet amendement, ainsi qu'à l'amendement n° 2 qui est un amendement de conséquence visant à modifier l'intitulé du texte dans l'hypothèse d'une adoption de l'amendement n° 1.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Nous maintenons cet amendement. Notre objectif n'est pas de déposer une proposition de loi à chaque fois qu'un rapport est souhaité. Sur la question des terrains synthétiques, il aurait suffi d'écrire au Gouvernement pour avoir des précisions sur les mesures prises, alors que le sujet des effets cocktail mérite un rapport. La doctrine sur les demandes de rapports est à géométrie variable !

**M. Gérard Cornu, président.** – Je rappelle toutefois qu’il est indispensable de maîtriser le nombre de demandes de rapports, compte tenu des excès qui ont eu lieu par le passé et du faible nombre de rapports effectivement remis.

**M. Frédéric Marchand, rapporteur.** – La question des terrains synthétiques est une question importante qui intéresse au premier chef les élus locaux. J’ai récemment accompagné le président de la République lors d’un déplacement en Belgique et je me suis rendu compte que cette proposition de loi intéresse nos homologues belges qui sont confrontés aux mêmes interrogations.

*Les avis de la commission sur les amendements de séance sont repris dans le tableau ci-après.*

<b>Article unique</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme BONNEFOY	1	Demande d’un rapport au Parlement sur les effets cocktails des produits chimiques sur l’homme et son environnement.	<b>Défavorable</b>

<b>Intitulé de la proposition de loi</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme BONNEFOY	2	Amendement de conséquence	<b>Défavorable</b>

**Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Écologie, développement et mobilité durable » - Crédits « Biodiversité – Transition énergétique » et « Prévention des risques » - Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Crédits « Recherche en matière de développement durable » - Examen du rapport pour avis**

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis.** – Comme vous le savez, le bureau de notre commission a souhaité cette année, pour des raisons de cohérence et de lisibilité, regrouper les trois avis de Nelly Tocqueville, de Pierre Médevielle et de moi-même au sein d’un même rapport portant plus largement sur les crédits relatifs à l’environnement. Ce que nous appellerons crédits relatifs à l’environnement dans ce rapport devra donc s’entendre des crédits dédiés aux politiques de l’eau et de la biodiversité, de l’énergie, du climat et de l’après-mines, de l’expertise, de l’information géographique et de la météorologie, de la prévention des risques et de la recherche en matière de développement durable. Ils sont regroupés au sein des programmes 113, 159, 174, 181 et 217 de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » et du programme 190 de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».



Je commencerai par quelques mots plus généraux sur ces crédits avant d'en venir au détail des programmes que j'ai moi-même analysés.

Les crédits demandés dans la loi de finances initiale pour 2019 au titre de l'ensemble de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sont en hausse de 2,4 % en autorisations d'engagement dans le projet de loi de finances initial, s'élevant à 11,62 milliards d'euros.

Concernant les crédits relatifs à l'environnement au sens du présent rapport, ils passent de 6,69 milliards d'euros votés dans la loi de finances pour 2018 (AE = CP) à 6,67 milliards d'euros demandés au titre du PLF 2019 en AE (et 6,66 en CP) à périmètre constant, soit une très légère diminution de - 0,75 %.

Cette quasi-stagnation masque en réalité des déceptions et quelques points d'inquiétude, sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir.

Autre élément de contexte général, vous savez également que le bureau de notre commission a chargé les rapporteurs budgétaires de s'interroger dès cette année dans le cadre de leur avis, sur les modalités possibles d'intégration des objectifs de développement durable (ODD) dans les processus budgétaires nationaux.

En effet, le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) du 8 février dernier mentionne explicitement dans ses conclusions un engagement du Gouvernement à rendre les indicateurs de performance budgétaire cohérents avec les ODD. Cette intégration n'étant programmée que pour le PLF de l'année prochaine, nous avons décidé d'anticiper ce mouvement en essayant de comparer, au sein de chaque programme, les indicateurs de performance budgétaire avec les indicateurs des ODD tels que compilés par l'Insee. L'idée étant d'en tirer des enseignements et des recommandations en vue de faire évoluer la maquette de performance budgétaire.

J'ai ainsi par exemple rapproché la maquette budgétaire du programme 113 « Paysages, Eau et Biodiversité » des ODD n° 14 et n° 15 « Vie aquatique et marine » et « Vie terrestre » et de l'ODD n°6 « Gestion durable de l'eau pour tous » et de leurs indicateurs associés.

Il m'est rapidement apparu que les 28 indicateurs définis pour ces ODD étaient souvent trop précis ou peu pertinents dans le cadre d'une analyse budgétaire. Néanmoins, j'ai pu identifier certaines lacunes, comme par exemple l'absence d'indicateur relatif à l'assainissement. Un indicateur construit sur le modèle de l'indicateur n° 3 de l'ODD n° 6 « Taux de conformité des dispositifs d'assainissement » pourrait ainsi utilement compléter les indicateurs budgétaires du programme. En outre, l'indicateur ODD relatif aux prélèvements en eau selon les grands usages permettrait également de disposer de données utiles, manquantes à ce jour dans le contexte de l'exercice budgétaire.

Il semble qu'il pourrait être également utile de distinguer, au sein de la maquette budgétaire, des indicateurs relatifs à la vie terrestre et des indicateurs relatifs à la vie aquatique, comme le font les indicateurs ODD, ou encore d'intégrer des indicateurs sur l'évolution de l'état des récifs coralliens outre-mer ainsi que du nombre d'espèces exotiques envahissantes, qui constituent des priorités d'actions importantes. Enfin, il pourrait être utile de réfléchir à un indicateur permettant de mettre en évidence le sujet de l'artificialisation des sols.

J'ai mené le même exercice de comparaison avec le programme 174, de même que mes collègues dans le cadre de leurs programmes respectifs. J'espère que ces éléments pourront alimenter les réflexions en cours pour une meilleure appropriation des ODD par la France, en vue du Forum politique de haut niveau de septembre 2019, qui se déroulera au niveau des chefs d'État et de gouvernement devant l'Assemblée générale des Nations unies.

J'en viens maintenant à la présentation des crédits des programmes pour lesquels j'ai été nommé rapporteur pour avis, à savoir :

- les crédits du programme 113 « Paysages, Eau et Biodiversité » ;
- les crédits du programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » ;
- les crédits du programme 174 « Énergie, climat et après-mines ».

Ces trois programmes concentrent 1,1 milliard d'euros (en AE), soit environ 22 % des crédits dédiés à l'environnement retracés dans le cadre du présent avis.

Après une rapide analyse budgétaire de ces programmes, j'en viendrai aux quatre points de vigilance sur lesquels je souhaite ce matin attirer votre attention.

Le programme 113 constitue le support de trois politiques publiques.

Premièrement, la politique de l'eau, qui vise à atteindre les objectifs fixés par la directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000. J'ouvre une très courte parenthèse sur ce sujet pour signaler l'importance de la question de la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse, sur laquelle le préfet Bisch a remis un rapport en mai dernier préconisant notamment que la France puisse porter, au sein des négociations de la future PAC, les évolutions souhaitées du futur programme de développement rural en faveur d'un volet « investissements pour l'irrigation ».

Deuxièmement, la politique relative à la biodiversité. Je rappelle sur ce point que nous avons devant nous des échéances importantes avec la 7<sup>ème</sup> session plénière de la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), qui aura lieu en France du 29 avril au 4 mai 2019 ; le Congrès mondial de la nature de l'UICN de 2020, qui aura lieu à Marseille en 2020 ; et enfin la COP 15 qui aura lieu à Pékin en 2020.

Troisième politique, la politique relative au littoral et au milieu marin.

Les crédits demandés au titre du PLF 2019 pour le programme 113 augmentent de 19,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit +13 %) et de 15 millions d'euros en crédits de paiement (+10 %).

Cette hausse traduit exclusivement l'augmentation des moyens alloués à l'action n° 7 « Gestion des milieux et biodiversité » due à :

- 10 millions d'euros supplémentaires prévus pour la mise en œuvre du plan biodiversité ;
- le reste pour la préparation du Congrès mondial de la nature de l'UICN en 2020.

Les crédits alloués à la mise en œuvre du plan biodiversité se répartissent sur des actions jugées prioritaires que vous trouverez détaillées dans mon rapport. Je souligne néanmoins dans le cadre de cette enveloppe, les 300 000 euros alloués à la lutte contre les pollutions plastique en mer, les 300 000 euros pour le soutien et l'accompagnement au déploiement du parc naturel de la mer de corail en Nouvelle-Calédonie, les 2,5 millions d'euros consacrés à la création du parc national des feuillus en plaine ou encore les 2 millions d'euros consacrés à des campagnes de communication en faveur de la biodiversité.

Malgré ce soutien au programme 113, dix millions d'euros semblent trop peu au regard de l'ambition affichée par le plan biodiversité. Ce, d'autant que les opérateurs de la biodiversité connaissent d'importantes baisses de moyens, notamment humains, avec 92 ETP en moins par rapport à l'année dernière. En outre, le budget de l'Agence française pour la biodiversité semble sous-dimensionné pour l'ampleur de ses missions. Comme a pu me le confier le directeur adjoint de l'établissement, les 30 millions d'euros de dépenses non-fléchées de l'établissement gagneraient à augmenter d'une vingtaine de millions d'euros.

Le programme 159 regroupe les crédits dédiés à l'expertise relative à la transition écologique vers un développement durable et au soutien au développement de l'économie sociale et solidaire et comprennent notamment les subventions pour charges de service public du Cerema, de l'IGN, de Météo-France.

Ces crédits, quasi-stables par rapport à l'année dernière avec environ 514 millions d'euros, sont en réalité en baisse pour toutes les actions à l'exception de ceux dédiés à l'économie sociale et solidaire au sein de l'action n°14, qui augmentent de 36 % grâce à 5 millions d'euros supplémentaires prévus pour le financement du programme French Impact.

Il est à noter que l'Assemblée nationale a fait évoluer la maquette budgétaire de ce programme en le vidant des crédits dédiés à l'économie sociale et solidaire, reversés au sein d'un nouveau programme dédié créé au sein de la mission.

Enfin, le programme 174, qui poursuit trois objectifs – la mise en œuvre de la politique énergétique, la lutte contre le changement climatique et la gestion de l'après-mines – voit ses crédits diminuer mécaniquement de 6 % - soit 426,5 millions d'euros - en raison de la diminution du nombre d'ayants-droits anciens mineurs. En revanche, les crédits des actions 1 et 5, dédiées à la politique énergétique et à la lutte contre le changement climatique, augmentent respectivement de 22 % et de 11,5 % en crédits de paiement. Mais cette année encore, les crédits affectés à la transition énergétique sont éparpillés au sein de programmes différents.

J'en viens rapidement aux quatre points de vigilance sur lesquels je souhaite vous alerter ce matin.

Le premier concerne les moyens de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, directement impactés par la baisse des redevances cynégétiques prévue par l'article 75 du projet de loi. Cette baisse se traduit par un manque à gagner d'environ 21 millions d'euros pour l'établissement, sur un total de 115 millions d'euros de recettes. Or, le projet de loi de finances ne prévoit aucune mesure permettant de compenser cette perte de moyens. Cette difficulté est d'autant plus importante que le budget de l'ONCFS est quasi-intégralement constitué de dépenses de fonctionnement. La structure de financement décalée

de l'établissement (les permis de chasse étant pris en août-septembre et les redevances perçues au 2<sup>ème</sup> semestre) lui permettra de fonctionner malgré cette diminution en puisant dans son fonds de roulement, mais jusqu'en février 2020 seulement. À partir de là, nous sommes dans l'incertitude dans la mesure où rien ne garantit que la fusion AFB-ONCFS aura eu lieu et en tout état de cause, c'est la politique de la biodiversité qui sera amputée dans ses moyens.

Mon deuxième point de vigilance concerne, cette année encore, les moyens des agences de l'eau. La baisse du plafonnement de leurs redevances voté l'année dernière s'appliquera en 2019 alors même que leurs missions ne cessent de s'étendre. Les 11<sup>èmes</sup> programmes que les agences ont toutes adoptés en cette fin d'année invitent ainsi à cibler leurs aides au détriment par exemple de l'entretien des cours d'eau ou encore de l'assainissement non-collectif.

En outre, un 4<sup>ème</sup> plan national d'action en faveur des zones humides devra être adopté en 2019. Sur ce point, les résultats obtenus avec les derniers plans ne sont guère encourageants. Les parlementaires en mission sur le sujet – dont notre collègue Jérôme Bignon que j'ai entendu sur le sujet – doivent rendre des préconisations d'ici la fin de l'année. Ils mettent notamment en avant l'importance d'une meilleure cartographie préalable de ces zones et d'une territorialisation des plans nationaux.

Je n'y insiste pas devant vous mais mon rapport y revient en détail : nous avons tous été sensibles, lors de l'audition de son PDG Jean-Marc Lacave, à la baisse drastique des moyens de Météo-France, dont notamment 40 % des effectifs territoriaux auront disparu d'ici 2022.

Enfin, j'attire votre attention sur la récente adoption en Conseil des ministres d'un projet de loi visant à fusionner l'Agence française pour la biodiversité et l'ONCFS, deux ans à peine après la création de l'AFB. On peut se demander si cette instabilité de la gouvernance de la nature n'est pas préjudiciable, d'une part aux agents concernés, et d'autre part à la mise en œuvre des politiques de biodiversité. Nous aurons l'occasion d'en débattre mais cette « fusion » annoncée pose la question du positionnement du futur établissement et de sa gouvernance.

Pour votre parfaite information, deux articles sont rattachés à la mission « Écologie, mobilité et développement durables » :

- l'article 75 – que j'ai évoqué tout à l'heure – qui réduit le montant des redevances cynégétiques, pérennise le financement, par les agences de l'eau, du programme « Ecophyto » et modifie les modalités de répartition des contributions des agences de l'eau aux opérateurs de la biodiversité terrestre et aquatique afin d'assurer une plus grande solidarité interbassins ;

- l'article 76 qui modifie le régime de la redevance pour pollutions diffuses, perçue par les agences de l'eau sur les ventes de produits phytosanitaires, afin de limiter l'usage des pesticides et la contamination associée des milieux.

Voici mes chers collègues, ce que je tenais à vous dire sur ces crédits, ainsi que les inquiétudes qu'ils soulèvent, qui m'amènent à vous proposer d'adopter un avis défavorable à l'adoption des crédits des programmes 113, 159 et 174.

Je vous remercie.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, je vous présente l’avis budgétaire relatif à la prévention des risques, qui intègre les crédits de deux programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » : le programme 181 « Prévention des risques » et le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l’écologie, du développement et de la mobilité durables ». Ces deux programmes représentent environ 3,8 milliards d’euros, soit 33 % du total de la mission.

À titre liminaire, je souhaiterais évoquer, comme mon collègue Guillaume Chrevrollier, la question du rapprochement éventuel des indicateurs de performance du PLF et des indicateurs des objectifs de développement durable (ODD).

Globalement, une différence significative d’approche apparaît lorsque les indicateurs portent sur le même thème. Les indicateurs du projet de loi de finances privilégient une évaluation de la performance de ressources budgétaires ou de dispositifs précis, tandis que les indicateurs des ODD sont plus généraux, en mesurant soit l’état de l’environnement soit l’avancée globale d’une politique publique.

À titre d’exemple, pour les questions de risques technologiques et de pollutions, l’indicateur du PLF mesure le nombre moyen de contrôles d’installations classées réalisés par inspecteur, tandis que l’indicateur ODD mesure le nombre de sites pollués. En matière d’économie circulaire, le PLF mesure les capacités de traitement créées grâce au soutien du fonds déchets de l’Ademe, tandis que plusieurs indicateurs ODD portent sur le volume de déchets produits et traités.

Concernant la prévention des risques naturels, les indicateurs sont proches, en mesurant la couverture des communes par un plan de prévention, malgré une approche statistique différente. Sans doute pourraient-ils encore être rapprochés.

Au total, ce travail met surtout en évidence les limites de certains indicateurs de performance, qui privilégient une logique de moyens ou appréhendent certains sujets de manière étroite. Il suggère aussi que des enrichissements pourraient être envisagés concernant la pollution des sols, la production et le traitement des déchets ou encore la qualité de l’air.

Je vous propose désormais de vous présenter les principaux enjeux budgétaires du présent avis, avant d’évoquer dans un second temps quelques points thématiques.

Concernant tout d’abord le programme 181 « Prévention des risques », je rappelle qu’il finance les actions de l’État en matière de prévention des risques naturels, technologiques et miniers, ainsi que des risques sanitaires d’origine environnementale. Depuis 2018, le programme intègre également le budget de l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (Ademe).

Au total, le programme est doté de 841 millions d’euros (M€) en autorisations d’engagement (AE) et de 835 M€ en crédits de paiement (CP), soit une certaine stagnation par rapport aux crédits adoptés l’an passé. Il comprend 5 actions distinctes.

L’action n° 1, dédiée à la prévention des risques technologiques et des pollutions sera dotée de 103 M€ en AE et 93 M€ en CP, soit une baisse de 3 % en AE et une hausse de 2 % en CP. Cette évolution est liée à l’achèvement progressif des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), compensé en partie par la budgétisation du financement

apporté à l'Anses pour la recherche menée sur les ondes électromagnétiques, auparavant soutenue par une taxe adossée à l'IFER.

L'action n° 9, consacrée à la sûreté nucléaire, porte les moyens de fonctionnement de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Elle sera dotée de 59 M€ en AE et de 64 M€ en CP, soit une quasi-stabilité par rapport à 2018. L'ASN n'obtient qu'une augmentation limitée de ses effectifs, de 6 emplois sur la période 2018-2020 alors qu'elle avait exprimé un besoin de 15 emplois, en particulier pour renforcer le contrôle des activités industrielles à la suite des irrégularités relevés à l'usine Creusot-Forge en 2016. Ce manque de moyens me semble regrettable compte tenu de la multiplication des dossiers à traiter en matière de sûreté nucléaire, liée notamment au vieillissement du parc nucléaire.

L'action n° 10 est consacrée à la prévention des risques naturels, notamment via des systèmes de surveillance comme Vigicrues, des subventions apportées à plusieurs opérateurs et des mesures de soutien aux collectivités territoriales. Elle est stable par rapport à 2018, avec 37 M€ en AE et en CP.

L'action 11, est consacrée à la gestion des risques de l'après-mine, en particulier par la mise en œuvre des plans de prévention des risques miniers (PPRM), des travaux de mise en sécurité et l'indemnisation des sinistrés. Les crédits demandés s'élèvent à 38 M€, soit le même montant qu'en 2018.

Enfin, l'action 12 porte le budget de l'Ademe pour l'ensemble de ses missions et de ses programmes de financement. Ses ressources s'élèvent à 603 M€ en 2019, soit une baisse de 1 % par rapport à 2018.

Je souligne à cette occasion que les moyens mobilisés par l'Ademe pour l'année 2019 ne seront connus précisément qu'après l'adoption de son budget par son conseil d'administration d'ici la fin de l'année.

C'est un point important, car c'est dans ce cadre que l'augmentation des crédits du fonds chaleur à hauteur d'environ 300 M€ devrait être proposée. En raison d'un surplus de trésorerie lié à l'annulation de nombreux projets depuis 2017, l'agence dispose en effet de moyens complémentaires, qui permettront d'accroître les ressources mobilisées en 2019.

Néanmoins, cette augmentation s'appuie en réalité sur des ressources budgétaires déjà votées les années précédentes, et ne remet pas en cause la nécessité à terme d'une augmentation des crédits de l'agence pour définir une trajectoire ambitieuse sur plusieurs années en matière de chaleur renouvelable.

S'agissant du programme 217, je rappelle qu'il constitue le programme support des politiques des ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires.

Les crédits du programme demandés pour 2019 diminuent d'environ 1 %, avec un total de 2,96 Md€ en AE et de 3 Md€ en CP.

Sur le plan des effectifs, il y a une évolution inquiétante car le ministère subira un schéma d'emplois de -813 équivalents temps plein (ETP) en 2019, après un schéma de -830 ETP en 2018. Sur un total de 40 000 emplois, cela représente une baisse de près de 4 % en deux ans. Toutes les administrations doivent certes contribuer à la maîtrise des

dépenses publiques mais cette évolution fait du ministère de la transition écologique et solidaire l'un des principaux ministères contributeurs.

Lors de plusieurs auditions, il m'a été indiqué que ces baisses d'effectifs créent de fortes tensions sur plusieurs missions au sein des administrations et des opérateurs de l'État. Cela me semble problématique pour un ministère chargé de repenser régulièrement ses politiques publiques, dans un contexte technologique et scientifique en perpétuelle évolution et avec de fortes attentes sociétales. À l'heure où de nombreux projets contribuant à la transition écologique se mettent en place dans les territoires, le soutien de l'État au niveau déconcentré est également essentiel pour accompagner les porteurs de projets.

Pour terminer, je souhaiterais évoquer rapidement deux sujets thématiques.

Le premier point concerne la prévention des risques naturels, en particulier des inondations. La catastrophe humaine et économique liée aux inondations dans l'Aude les 14 et 15 octobre derniers rappelle l'impérieuse nécessité d'un renforcement des mesures de prévention.

Or certaines données sont inquiétantes : sur 2 568 communes situées dans un territoire à risque important d'inondation, encore 303 n'ont qu'un plan de prévention des risques prescrit et 342 sont dépourvues de toute initiative. Pour les 303 communes du littoral identifiées après la tempête Xynthia comme présentant un risque particulier, seulement la moitié ont un plan approuvé. Il est indispensable d'accélérer l'élaboration des plans de prévention mais également la construction d'ouvrages.

Lors de son audition par notre commission le 7 novembre dernier, le ministre de la transition écologique et solidaire a reconnu que des progrès significatifs restaient à accomplir en matière de prévention, et que le plafonnement du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) mis en place l'an passé ne saurait se poursuivre pendant plusieurs années sans remettre en cause la politique de prévention des risques.

À cet égard, j'attire votre attention sur des modifications adoptées à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement sur le fonctionnement du FPRNM pour la répartition des dépenses entre différentes actions. Si ces évolutions permettront de soutenir davantage la mise aux normes parasismiques de certaines constructions, et des mesures individuelles de réduction de la vulnérabilité des biens d'habitation, elles diminuent en contrepartie le soutien à l'élaboration des PPRN et aux études et travaux de prévention des collectivités. En raison des règles d'irrecevabilité, nous ne pouvons malheureusement pas proposer d'évolution par amendement, mais je regrette fortement que ces modifications se fassent aux dépens de la planification et des travaux de prévention des risques dans les territoires.

Le second point concerne les activités de la Commission nationale du débat public (CNDP), présidée par notre ancienne collègue Chantal Jouanno, et dont les ressources budgétaires sont apportées par le programme 217 à hauteur de 3,4 M€. Je rappelle que la CNDP est une autorité administrative indépendante, qui a vu ses missions élargies par l'ordonnance du 3 août 2016 réformant la participation du public, ratifiée par la loi du 2 mars 2018 pour laquelle notre collègue Alain Fouché avait été rapporteur. Je regrette à cet égard que la demande de deux emplois supplémentaires, pourtant très raisonnable au regard de la charge de travail de la CNDP, n'ait pas été satisfaite.

Pour rappel, la CNDP est chargée d'organiser les débats publics sur les plans et programmes nationaux ainsi que sur certains grands projets d'aménagement. Elle gère par ailleurs la liste des garants qui sont nommés dans le cadre de certaines concertations préalables organisées pour des projets de moindre importance et la planification locale.

Les premiers éléments de bilan sur la réforme témoignent d'une forte augmentation des concertations préalables gérées par la CNDP, dont le nombre annuel est passé de 9 à 56 entre 2016 et 2018. Sur un plan qualitatif, l'appropriation par les maîtres d'ouvrage de ces nouvelles règles reste inégale : plutôt bonne pour les grands maîtres d'ouvrage privés et les collectivités territoriales, elle est plus difficile pour les aménageurs privés plus occasionnels. La complexité du cadre réglementaire alimente par ailleurs une certaine insécurité juridique ainsi que des stratégies d'évitement de la part de certains aménageurs.

Par ailleurs, la commission fait un bilan contrasté du débat public organisé de mars à juin 2018 sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), à cause d'un manque de moyens, et de visibilité sur l'intégration des résultats du débat par le maître d'ouvrage dans le contenu de la PPE. L'objectif est d'en tirer des enseignements pour le futur débat public sur le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR), initialement prévu pour décembre mais qui a été décalé à fin janvier 2019, en raison de difficultés à finaliser les modalités de financement avec les administrations concernées. Sur ce sujet sensible et déterminant pour la filière nucléaire dans les prochaines années, il est indispensable qu'un débat substantiel ait lieu.

Pour conclure, vous l'aurez compris mes chers collègues, les crédits examinés dans le cadre de cet avis pour 2019 manquent d'ambition pour répondre à l'intensification et à la multiplication des risques et aux préoccupations croissantes de la société civile dans ce domaine. La protection de nos concitoyens est pourtant une mission régaliennne.

Par ailleurs, la baisse des effectifs du ministère de la transition écologique et solidaire me semble problématique pour l'ensemble des politiques publiques qu'il porte.

Pour ces différentes raisons, je vous proposerai un avis défavorable à l'adoption de ces crédits. Je vous remercie.

**Mme Nelly Tocqueville, rapporteure pour avis.** – Je vous présente l'avis budgétaire relatif au programme 190 de la mission « Recherche et enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2019.

Le programme 190 a pour objet de financer la recherche dans les domaines du développement durable, de l'énergie, des risques, des transports, de la construction et de l'aménagement. Il s'agit donc d'un programme stratégique pour l'État, non seulement pour la recherche mais aussi pour le déploiement concret de la transition énergétique de notre pays.

Dans le projet de loi de finances pour 2019, le programme prévoit d'allouer 1,76 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,73 milliard en crédits de paiement, soit une relative stabilité par rapport à l'année dernière.

Les crédits du programme 190 ont pour objet, plus particulièrement, d'apporter des subventions à sept opérateurs. Trois d'entre eux lui sont rattachés à titre principal : l'IFP Énergies nouvelles, l'Institut français des sciences et technologies des transports, de



l'aménagement et des réseaux (Ifsttar) et l'Institut de radioprotection et de la sûreté nucléaire (IRSN). Par ailleurs, quatre opérateurs bénéficient de subventions du programme mais sont rattachés, à titre principal, à d'autres programmes : le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris), l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) et le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB).

Comme les années précédentes, le principal bénéficiaire du programme reste de loin le CEA qui reçoit 1,22 milliard d'euros, soit plus de 75 % des subventions pour charge de service public, prévues par le programme. Les autres bénéficiaires sont, dans l'ordre décroissant, l'IRSN, l'IFP Énergies nouvelles, l'Ifsttar et, pour une partie plus marginale du programme, l'Ineris, l'Anses et le CSTB.

Cette année, j'ai souhaité rencontrer les représentants des principaux bénéficiaires des crédits du programme 190, d'une part, pour faire un état des lieux de leurs moyens et de leurs activités, et, d'autre part pour approfondir sur certains projets de recherche ou mesures de soutien à la compétitivité, afin d'avoir une vision plus concrète de l'utilisation des crédits et des résultats obtenus. Dans cette perspective, j'ai également effectué un déplacement sur un site du CEA.

S'agissant de l'IFP Énergies nouvelles, tout d'abord, le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une diminution de la subvention pour charges de service public de 4,5 millions d'euros en 2019, soit une baisse de 3,5 % par rapport à 2018. Cette diminution est d'autant plus préoccupante que la tendance est à la baisse depuis une dizaine d'années. L'IFP Énergies nouvelles est le seul opérateur à voir son budget baisser en 2019 au sein du programme 190, malgré son engagement dans les domaines des nouvelles énergies et de la mobilité durable, notamment via le soutien à la compétitivité des entreprises. Lors des débats à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a annoncé qu'un redéploiement de 1 million d'euros serait effectué en gestion au profit de l'IFP Énergies nouvelles, sans toutefois apporter davantage de précisions sur le sujet.

Sur le sujet de la compétitivité, les représentants de l'IFP Énergies nouvelles m'ont notamment présenté leurs modèles de soutien et de partenariats en direction des entreprises innovantes de taille modeste.

Leur premier modèle est une forme de partenariat de recherche et développement couplé à la prise de capital dans des petites et moyennes entreprises liées à la mobilité durable. L'objectif affiché est de se positionner en aval des innovations industrielles. À titre d'exemple, l'IFP Énergies nouvelles intervient sur des projets de transformation de la chaleur perdue dans les gaz d'échappement en électricité, de purification du biogaz ou encore de développement d'objets connectés pour les mobilités alternatives.

L'IFP Énergies nouvelles propose également des interventions directes au moyen de prestations destinées au développement de l'innovation, à destination des PME. Concrètement, il s'agit d'une intervention portant sur l'amélioration technologique des procédés ou sur l'aide à la propriété industrielle. Là aussi, ces interventions peuvent porter sur des sujets très différents, tels que le traitement du phosphore dans les eaux usées ou les centrales solaires flottantes.

J'en viens à l'Ineris, dont la subvention est reconduite en 2019. Cette année, ses représentants m'ont fait part des activités de recherche sur un sujet qui me tient à cœur, la qualité de l'air.

L'Ineris travaille depuis plusieurs années à la modélisation de la qualité de l'air, et de la représentation graphique de l'impact du transport et la transformation dans l'atmosphère des polluants liés aux activités humaines et des composés naturels. Il s'appuie sur des modèles numériques déployés par des super calculateurs. Ces modèles facilitent les prévisions de la qualité de l'air à l'horizon de quelques jours ou de plusieurs décennies, pour des villes spécifiques ou pour l'ensemble du globe. On peut ainsi mieux connaître l'exposition des populations, les impacts sanitaires mais également tester des stratégies de réduction d'émissions polluantes.

Outre ses activités de recherche, je rappelle également que l'Ineris contribue à cette politique publique à travers les audits techniques qu'il mène auprès des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA).

Enfin, s'agissant du CEA, dont la subvention au titre du programme 190 est reconduite en 2019, j'ai souhaité mieux connaître ses activités de recherche en lien avec les nouvelles technologies de l'énergie. Comme vous le savez, le CEA a pour mission historique de développer les applications de l'énergie nucléaire dans les domaines civils et militaires, mais il contribue également à la recherche en matière d'énergies alternatives.

Pour préparer mon avis, j'ai donc souhaité visiter le site de son Laboratoire d'innovation pour les technologies des énergies nouvelles et les nanomatériaux (Liten) situé à Grenoble. Le laboratoire mène des projets de recherche stratégiques dans différents domaines, notamment les énergies renouvelables, le stockage, l'efficacité énergétique et la limitation des émissions de CO<sub>2</sub>. Via ce laboratoire, le CEA procure à ses partenaires industriels un avantage concurrentiel crucial, en élaborant des technologies de pointe dans les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et les matériaux innovants. Ce sont près de 400 contrats de recherche et 200 dépôts de brevets qui découlent chaque année de ce lien privilégié avec l'industrie.

Cette visite de site a porté tout particulièrement sur deux axes de recherches complémentaires portés par le Liten : la production d'hydrogène décarboné via la montée en maturité de la technologie de production d'hydrogène par électrolyse à haute température de l'eau, d'une part, et l'amélioration du rendement de piles à combustible utilisant l'hydrogène, d'autre part.

L'hydrogène a cet avantage qu'il permet à la fois de favoriser l'intégration des énergies renouvelables et de décarboner les usages. En conséquence, il joue un rôle central dans le processus de transition énergétique, avec un potentiel d'utilisation qui dépasse très largement la voiture.

L'hydrogène permet tout d'abord de favoriser l'intégration des énergies renouvelables. Par le procédé dit du « *power to gas* », il peut être produit par les surplus d'électricité non stockables et permet ainsi de régler partiellement le problème de l'intermittence de la production d'énergie électrique, en particulier pour les sources d'énergie renouvelables. Il est d'autant plus pratique et vertueux que son transport et son stockage sont simples et peu coûteux, notamment par rapport à d'autres sources d'énergie.

L'hydrogène contribue par ailleurs à décarboner les usages. Il permet de transporter des charges lourdes sur une longue distance sans émission de carbone, tout en gardant la flexibilité de recharge des carburants conventionnels. Il permet aussi de produire de la chaleur en réseau dans l'industrie et les logements d'habitation. Mais surtout, il permet de valoriser et d'utiliser le CO<sub>2</sub> produit par les industries. En le couplant à l'hydrogène, il est possible de fabriquer du méthane et du méthanol de synthèse, et de nombreux autres composés chimiques à plus forte valeur ajoutée.

Aussi, je dirais que l'hydrogène constitue un véritable facilitateur vers une société à zéro émission, dont il est l'une des clés.

À ce jour, la recherche française bénéficie d'une certaine avance sur nos concurrents américains et chinois. Le principal atout dont nous bénéficions grâce au CEA est notre avance en matière de production décarbonée d'hydrogène via la technologie particulièrement performante dite « électrolyse à haute température de l'eau ». Mais pour combien de temps ? Il est plus que jamais nécessaire d'accélérer l'expérimentation et l'amélioration de la performance des infrastructures de production, mais aussi de stockage et de transport. Cette accélération est d'autant plus nécessaire que, depuis plusieurs années, nous constatons un regain d'acteurs industriels nationaux forts et bien positionnés. Il s'agit de grandes entreprises industrielles mais aussi de nombreuses PME qui forment ensemble un tissu industriel spécifique qu'il conviendrait de soutenir davantage.

D'autres pays ont récemment accéléré le déploiement de cette technologie, je pense en particulier à l'Allemagne, qui a lancé il y a quelques semaines son premier train à hydrogène en Basse-Saxe.

Récemment, l'une des réalisations concrètes du CEA a été l'appui au prototypage et à la mise au point par SYMBIO, une entreprise française, d'un véhicule à hydrogène bénéficiant d'une autonomie de 370 km et désormais commercialisé.

En conclusion, je voudrais insister sur le caractère stratégique des fonds alloués au programme 190. Ces fonds, à travers les nombreuses actions menées par les différents opérateurs, contribuent non seulement à la décarbonation de notre modèle économique, mais également à sa compétitivité, face à une concurrence internationale de plus en plus rude, notamment sur les questions d'énergies renouvelables et de transition écologique.

Si l'on peut s'interroger sur l'adéquation entre les enjeux de la transition énergétique et les moyens mis à sa disposition en matière de recherche, nous pouvons néanmoins nous féliciter de la préservation des crédits dédiés à la recherche en 2019, dans un contexte budgétaire globalement contraint.

Je vous proposerai donc de donner un avis favorable à l'adoption des crédits.

**M. Gérard Cornu, président.** – La rapporteure émet un avis favorable à l'adoption de ces crédits. On voit bien l'importance de l'hydrogène aujourd'hui. Il serait regrettable de perdre, au moment de l'application concrète, l'avance technologique considérable que nous avons sur ce sujet.

**M. Christophe Priou.** – Il y a quelques mois, nous avons été surpris, lors de l'examen du projet de loi pour une société de confiance, que le Gouvernement dépose en pleine nuit un amendement sur la renégociation des tarifs éoliens. La forme était choquante.

Sur le fond, il s'agissait d'une économie de 15 milliards d'euros sur 20 ans. Pour ma part, je suis d'accord avec le rapporteur : il n'y a pas assez d'argent pour la protection du littoral. Certes, des actions en mer existent mais il faudrait un vrai « plan Marshall » pour le littoral, comme le ministre d'État l'avait laissé entendre lors de son audition. En ce moment se déroule le congrès des maires. Ces derniers sont confrontés à la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels et de programmes d'actions de prévention des inondations. Je pense que si nous n'avons pas une politique nationale d'envergure, nous aurons du mal à faire face à ces sujets.

Notre rapporteur Guillaume Chevrollier a évoqué la fusion de différents établissements dans le domaine de la biodiversité et de la faune sauvage. Un autre problème peut devenir préoccupant d'un point de vue budgétaire. Le Président de la République a annoncé une baisse du permis de chasse, ce qui signifie moins de recettes pour les fédérations de chasse. Or, ces dernières vont être confrontées à l'explosion des dégâts du grand gibier sur l'agriculture. Il ne faudrait donc pas que cette baisse soit un tour de passe-passe dans lequel personne ne se retrouve.

**M. Claude Bérit-Débat.** – J'avais interrogé le ministre, lors de son audition, sur la question de l'investissement pour l'irrigation. Il avait paru assez sensible au fait qu'il était nécessaire de mettre en place des retenues collinaires. Il semblait prêt à ouvrir le dossier. Je crois qu'il faut insister parce que, pour un certain nombre de départements, il est très important de partager la ressource en eau, notamment pour l'agriculture.

Sur la question des risques d'inondations, je partage tout à fait le point de vue de notre rapporteur Pierre Médevielle. Les élus locaux ont encore des efforts à faire. Beaucoup sont encore réfractaires pour différentes raisons. Outre le risque pour inondation, un maire est confronté à différents risques, notamment le risque d'effondrement, sur lequel les riverains ou les habitants peuvent le mettre en cause. C'est un point important.

Enfin, je suis tout à fait d'accord avec ma collègue Nelly Tocqueville sur l'importance de l'hydrogène. Nous devons conserver notre excellence en matière de recherche sur ce point, en sachant que nous pouvons très rapidement être dépassés.

Nous suivrons les avis des rapporteurs.

**M. Jean-Marc Boyer.** – Merci aux rapporteurs pour la qualité de leurs propos. Nous sommes tous sensibles et sensibilisés aujourd'hui au réchauffement climatique et à ses conséquences. Je pense en particulier aux catastrophes naturelles dans l'Aude, aux problèmes du littoral évoqués ou encore aux inondations.

Je suis néanmoins surpris par le déséquilibre important entre le volume des crédits et leur destination. Je constate que des montants importants sont prévus pour l'organisation de colloques, de réunions, de congrès ou de plateformes alors même que, parallèlement, de nombreuses communes attendent des crédits et des aides pour réparer les dégâts liés aux conséquences des phénomènes climatiques récents. La situation sociale actuelle doit inciter à une orientation différente des crédits, qui pourraient être davantage fléchés pour aider nos concitoyens et les collectivités.

**Mme Angèle Prévaille.** – Je me félicite tout d'abord du fait que les objectifs de développement durable seront pris en compte à l'avenir.

Je voudrais par ailleurs parler des agences de l'eau. J'avais été interpellée par l'agence Adour Garonne sur la nécessité de faire face à des enjeux stratégiques très importants, compte tenu notamment d'une population qui, à Toulouse comme à Bordeaux augmente de 15 000 habitants par an. On pourrait être confronté dans ces territoires à des problèmes de sécheresse et même d'absence d'eau. Différents enjeux peuvent être identifiés : l'extension des missions des agences de l'eau et la nécessité pour les petites communes de prendre davantage en compte l'assainissement. Il faut trouver comment aider les territoires, avec des subventions qui diminuent.

La Commission nationale du débat public est un levier important qui doit être renforcé, notamment sur le volet nucléaire, comme l'indiquait le rapporteur Pierre Médevielle. Il faudra anticiper ce sujet d'avenir avec une Commission du débat public forte, capable d'organiser des actions sur le territoire.

Je partage également les inquiétudes relatives aux moyens du ministère de la transition écologique et solidaire et à la diminution des effectifs, qui est dramatique. Ce sont des enjeux très importants.

Nous suivrons donc les avis des rapporteurs, comme l'a dit mon collègue Claude Bérit-Débat.

**M. Guillaume Gontard.** – Merci aux trois rapporteurs pour leurs travaux. J'aurai les mêmes remarques que ma collègue Angèle Prévaille sur le programme 113, notamment s'agissant de la baisse non négligeable des moyens des agences de l'eau, sur lesquelles pèsent déjà les contributions pour l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), l'Agence française pour la biodiversité et les parcs nationaux.

Cette situation entraîne des conséquences directes sur le terrain. Je le constate notamment dans les territoires ruraux, où l'assainissement non collectif en particulier ne bénéficie plus d'aucune aide. Tout est à l'arrêt, non par manque de volonté mais par manque de moyens. Il existe ainsi de vrais enjeux sur la qualité des cours d'eau.

Je m'interroge également sur le manque à gagner que constitue la baisse du permis de chasse et sur la manière dont il va être compensé.

Sur le programme 159, j'ai moi aussi une vraie inquiétude sur les moyens de Météo France. Mon inquiétude porte sur les risques, notamment concernant la question des barrages. C'est la même chose pour le Cerema, avec une expertise qui va vers le privé. Cela soulève des questions, notamment au regard de ce qui a pu se passer à Gênes et des débats que nous avons eus sur le financement de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Concernant la recherche sur l'hydrogène à Grenoble, c'est un sujet qu'il faut appuyer. Il existe une difficulté s'agissant de la mise en application de la recherche. Je pense que l'État peut avoir un rôle de ce point de vue.

**M. Jérôme Bignon.** – Je remercie également les rapporteurs, qui ont beaucoup travaillé. Ces sujets nous passionnent et ont une acuité forte compte tenu de l'actualité nationale mais également internationale sur les problèmes liés à la biodiversité, à l'eau, aux risques ou à la recherche. Notre commission constitue un point nodal sur ces sujets, et a un rôle à jouer pour favoriser l'acculturation de nos compatriotes.

Le problème de la Commission nationale du débat public est intéressant. Il faudrait débattre plus souvent et de façon plus organisée dans le cadre de cette commission, plutôt qu'au bord de la route avec des gilets jaunes, où le débat n'est pas très présent. Culturellement, compte tenu de la nature des questions que nous avons à traiter, notre pays est demandeur de ces débats. Beaucoup disent qu'on ne peut jamais rien dire ou qu'on n'est pas écouté. Il faut entendre l'appel lancé sur le sujet du débat public.

Je voudrais remercier **mon collègue Guillaume Chevrollier** pour son rapport très intéressant, que je présentais auparavant. Les agences de l'eau jouent aujourd'hui un rôle absolument central. Leur métier d'origine s'est énormément élargi. J'ai auditionné les agences de l'eau dans le cadre de ma mission sur les zones humides. On observe une maturité très forte dans ces outils de gestion proches de nos territoires. Il ne faut donc pas les laisser tomber.

J'ai entendu dire que le gouvernement souhaitait que la fusion de l'AFB et de l'ONCFS soit effective au 1<sup>er</sup> janvier 2020. La rapporteure pressentie à l'Assemblée nationale pourrait être notre collègue Barbara Pompili. Certains sont surpris parce qu'elle était ministre lors de la discussion du projet de loi créant l'AFB. Je suis sûr qu'elle le fera très bien.

Je voudrais également remercier **Nelly Tocqueville** qui nous a dit des choses très intéressantes sur l'hydrogène. J'attire l'attention de ceux qui sont passionnés par ces questions sur un très bon article consacré à l'hydrogène dans l'avant dernier numéro de la revue de l'Énergie. Il est vrai que l'électrolyse à haute température paraît assez prometteuse car, avec moins d'énergie, on pourrait avoir une meilleure productivité de l'hydrogène et donc un coût de production à long terme très intéressant.

Merci pour toutes ces informations qui sont en même temps des pistes qu'il faut suivre. Ces rapports nous permettent de rester connectés, non seulement sur le plan financier, mais également sur le plan technologique ou encore sur le plan de la gouvernance, avec des sujets qui traversent aujourd'hui notre société.

**Mme Christine Lanfranchi Dorgal.** – Je remercie nos différents rapporteurs et je souhaiterais revenir sur les deux premiers rapports. On s'aperçoit que les maquettes budgétaires sont habilement construites mais ne proposent aucune augmentation notable de crédits. Elles ne correspondent pas actuellement à l'urgence en matière de réchauffement climatique, de pollution, de sécheresse, etc... Par conséquent, ce budget est-il franchement cohérent avec la « bombe à retardement » dont parle souvent la presse ? Cela fait trente ans que nous avons les mêmes discours et peut-être faudrait-il passer du stade de la réflexion à celui de l'action.

**M. Ronan Dantec.** – Je désirerais, pour ma part, aborder trois points.

En premier lieu, nous constatons une contradiction flagrante dans la stratégie de l'État s'agissant du rapprochement de la chasse et de la biodiversité. Défendu lors de la discussion du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, ce rapprochement, qui supposerait une police unique de l'environnement, est souhaitable. Cependant, j'alerte sur le fait qu'en période de réduction budgétaire, la baisse simultanée des crédits de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et de ceux des agences de l'eau, ne favorise pas le dynamisme de la fusion à venir. Finalement, on s'aperçoit que l'idée de fusion est moins guidée par la création d'un système cohérent que par le souhait de faire des économies de fonctionnement.

En second lieu, concernant le sujet de l'hydrogène, il ne faut pas totalement être naïf sur le fait que le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) porte actuellement ce projet. C'est, en effet, la seule façon de garder le nucléaire. De plus, la production massive d'électricité conforte également les recherches du CEA puisque l'électricité entre dans le processus de fabrication de l'hydrogène. Nous sommes tous conscients que cette nouvelle source d'énergie fait partie du mix énergétique futur. Cependant, en termes de ratios économiques de production, elle demeure fragile : sa production reste chère par rapport à d'autres sources d'énergie, et le budget de recherche qui lui est consacré reste faible par rapport à son efficacité énergétique. Je reste convaincu que les marges de progression les plus significatives dont nous disposons concernent l'efficacité énergétique.

Enfin, en matière de risques, il faut absolument trouver d'autres formes de mutualisation. La charge ne peut pas être laissée aux communes, aux intercommunalités et aux territoires, car les coûts de l'adaptation et de la gestion du risque sont amenés à croître fortement dans les années à venir. Le Sénat pourrait, à mon sens, creuser davantage ce sujet.

**M. Frédéric Marchand.** – Je remercie également tous les rapporteurs pour le travail qui a été mené. J'appelle néanmoins à une certaine relativisation lorsque l'on parle d'urgence climatique du seul point de vue national car l'urgence climatique ne s'arrête pas aujourd'hui aux seules frontières de l'Hexagone. Certes la France a un rôle à jouer, mais elle n'est pas seule.

Je désirerais revenir sur les propos de Guillaume Chevrollier s'agissant de l'économie sociale et solidaire (ESS) puisque je pense qu'on assiste avec ce projet de budget 2019 à un changement de paradigme. En effet, les crédits de l'ESS sont désormais basculés sur les lignes de la transition écologique et solidaire avec une augmentation significative qui, je crois, traduit bien la volonté gouvernementale de développer une filière très prometteuse tant en matière d'emplois que de développement durable.

**M. Olivier Jacquin.** – Je voulais saluer le travail mené ces dernières semaines en commission. Cela m'amène toutefois à un certain sentiment d'inquiétude, voire de malaise, face au discours tenu sur le développement durable et à la traduction financière qui en est faite. La volonté de compensation partielle de certaines exonérations de taxes sur le travail ou de taxes locales par la fiscalité écologique, volonté d'ailleurs relayée par la ministre Élisabeth Borne lors de son audition par notre commission, me paraît grave.

Je note également une inquiétude face à la traduction opérationnelle et financière de la fusion, pleine de bon sens, de l'AFB et de l'ONCFS.

Par ailleurs, les politiques de « stop & go » notamment en matière d'assainissement de l'eau, sont à mes yeux insupportables pour les élus locaux. En effet, la planification financière est rendue impossible pour le responsable d'un exécutif local.

Enfin, je pense que l'hydrogène peut donner le meilleur comme le pire. Le pire est au Japon où l'hydrogène est produit à partir de charbon extrait des mines d'Australie. Le meilleur est en France avec la recherche dont on devrait stimuler les crédits.

**M. Gérard Cornu, président.** – Effectivement, au regard du bilan carbone lié à l'utilisation de l'hydrogène d'origine fossile, il reste beaucoup à faire.

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis.** – Je vous remercie, chers collègues, pour toutes ces questions qui montrent votre intérêt pour ces différents avis budgétaires.

En réponse à M. Priou qui s’interrogeait sur la baisse des redevances cynégétiques *impactant nos fédérations départementales de chasseurs et l’ONCFS*, nous devons être effectivement attentifs à l’examen, prévu au printemps prochain au Sénat, du projet de loi dans lequel sera précisée la gouvernance de la politique de l’environnement dans les territoires ainsi que la future fusion de l’AFB et de l’ONCFS.

M. Bérít-Débat évoquait l’irrigation et les retenues collinaires. Je pense, en effet, que notre commission pourrait se mobiliser et entendre en audition le préfet Pierre-Étienne Bisch, auteur d’un rapport sur le sujet. Ces questions seront également au cœur de l’acte II des Assises de l’eau, annoncées mi-novembre.

M. Boyer soulève la question très pertinente de la dualité entre la tenue de colloques et l’action à mener sur le terrain. Pour ma part, je partage votre étonnement. Il faut, effectivement mobiliser, sensibiliser les experts et surtout l’opinion publique, tout en veillant à mobiliser des moyens concrets.

Enfin, Mme Prévile évoquait les moyens des agences de l’eau. Comme cela a été mentionné précédemment, le Sénat va être prochainement associé à l’acte II des Assises de l’eau. Nous pourrions donc suivre avec vigilance le sujet. Pour votre information, et vous le verrez dans le rapport, j’ai tenu à rencontrer des agences de l’eau. À cette occasion, elles m’ont alerté en effet sur l’inadéquation des moyens face aux ambitions.

S’agissant des difficultés de l’assainissement non collectif soulevées par M. Gontard, elles ne font pas partie des priorités des 11èmes programmes des agences de l’eau en raison du manque de moyens. Il faudra s’assurer que ces agences trouvent leur place dans le cadre de la future agence unifiée AFB-ONCFS, notamment par une juste représentation au sein du conseil d’administration.

Je partage les préoccupations de Mme Lanfranchi sur le manque d’adéquation entre l’urgence climatique et les moyens alloués, même si nous devons aussi prendre en compte le contexte budgétaire contraint. Ce manque d’adéquation est d’ailleurs l’une des raisons pour lesquelles je propose un avis défavorable à l’adoption des crédits.

Sur l’augmentation des crédits de l’économie sociale et solidaire, que M. Marchand a soulignée, on ne peut que s’en féliciter. Cette augmentation est toutefois limitée, puisqu’on ne parle que de 19 millions d’euros comme enveloppe totale.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Nous avons aujourd’hui suffisamment de recul face à des événements climatiques d’ampleur tels que la tempête Xynthia, pour apprécier le manque de moyens dont nous disposons.

M. Bérít-Débat a évoqué le partage des responsabilités entre l’État et les collectivités territoriales. Je suis d’accord, mais le préfet a un rôle clé à jouer dans ce domaine : il est là pour donner les impulsions et organiser les concertations entre territoires par rapport aux différents plans.

Mme Prévile et M. Bignon ont appelé de leurs vœux une meilleure association du public aux grands projets comme Cigéo. Il faut trouver un point d’équilibre. Le débat permet



d'apaiser la situation et d'améliorer l'acceptabilité des projets. Restons toutefois attentifs à ce qu'ils ne s'enlisent pas. Par ailleurs, une fois le débat terminé, il faut respecter les décisions publiques et assurer leur mise en œuvre, ce qui n'est pas toujours le cas.

Sur les événements météorologiques qui découlent du réchauffement climatique, certes, les causes sont mondiales, mais les conséquences doivent être assumées au niveau national. Or, nous ne mettons pas suffisamment de moyens dans ce programme budgétaire pour protéger les populations des aléas naturels.

**Mme Nelly Tocqueville, rapporteure pour avis.** – Je rejoins notre collègue M. Bérít-Débat sur le sujet de l'hydrogène. Nous pourrions être très rapidement dépassés par d'autres pays, dont certains ont des capacités d'investissement considérables, notamment la Chine, dont il est impossible d'évaluer la capacité d'investissement. Je suis également d'accord avec M. Gontard, qui a souligné la nécessité de mettre en application notre recherche fondamentale, qui constitue un véritable défi, d'où la nécessité d'appuyer des partenariats avec le tissu industriel, et notamment les PME. Pour mémoire, un rapport a été demandé par l'État au CEA et à la direction générale de l'énergie pour un plan hydrogène ambitieux, qui nécessiterait des moyens importants de la part de l'État et de ses opérateurs, en particulier l'Ademe. L'enveloppe nécessaire devrait être accrue, notamment pour poursuivre la recherche et développement dans ce domaine.

À titre de comparaison, nos voisins européens investissent significativement dans ces nouvelles technologies environnementales (NTE). 600 millions d'euros ont été investis dans les batteries en Allemagne, 1 milliard d'euros aux Pays-Bas. Je confirme par ailleurs les propos de M. Bignon : l'électrolyse à haute température améliore les rendements de 10 à 15 % par rapport à la technologie traditionnelle d'électrolyse. Nous pouvons faire mieux et plus rapidement, en engageant plus de recherche et de moyens.

Je rejoins aussi M. Dantec sur le fait que l'hydrogène ne peut pas répondre à tout : il doit d'abord être envisagé dans le cadre d'un mix énergétique. Il faudrait s'inscrire dans un cercle vertueux. J'ai été très surprise par l'absence de réponse sur ce sujet de la part de la ministre Élisabeth Borne, lors de son audition devant la commission. Sur les petites lignes ferroviaires, l'hydrogène pourrait venir en appui, pour les parcelles de réseau non électrifiées. Il s'agit d'un élément vital de l'aménagement des territoires, notamment ruraux. De même, il y a encore quelques années, le président de Renault excluait toute perspective de développement de l'hydrogène pour ses voitures, ce qui est regrettable. Hélas, des idées fausses sur les capacités des véhicules électriques continuent de survivre, notamment sur leur prétendue inadaptation aux milieux ruraux.

Enfin, pour répondre à M. Jacquín, je confirme que l'objectif du développement de la filière hydrogène n'est pas d'en produire à partir du charbon. C'est précisément ce à quoi travaille le CEA, d'où la nécessité d'accélérer la recherche fondamentale pour déboucher sur des technologies appliquées. Le laboratoire du CEA situé à Grenoble est particulièrement adapté à ce modèle puisqu'il intervient jusqu'au stade de l'application industrielle. Cette chaîne de recherche est particulièrement intéressante et mérite d'être soutenue.

**M. Gérard Cornu, président.** – Je remercie chacun des trois rapporteurs pour le travail effectué. Je reviens sur les propos de la ministre des transports. Je pense qu'elle a voulu dire qu'il y avait deux possibilités pour les chemins de fer sur les réseaux non électrifiés : d'une part, les trains à hydrogène et, d'autre part, les trains à batterie électrique

plus conventionnelle. L'idée est certainement de ne plus avoir de veilles locomotives fonctionnant au diesel.

Je salue la présence dans notre commission de notre collègue Jean-François Rapin, rapporteur spécial de la commission des finances sur les crédits relatifs à la recherche de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

**M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial.** – J'ai présenté ce matin mon rapport à la commission des finances. Sur le programme 190, les crédits ont fait l'objet de discussions. Nous considérons qu'il y a une forme d'antagonisme entre les crédits très importants alloués au CEA sur des projets de recherche accompagnant les réacteurs nucléaires d'avenir, d'une part, et les crédits destinés à la recherche en matière d'énergies renouvelables, d'autre part. Doit-on poursuivre dans cette voie ?

Sur le programme 172, nous avons relevé que le programme *Make our planet great again* se retrouve avec une dotation budgétaire très limitée de 750 000 euros, ce qui contraste avec la promotion de cette démarche, que le Président de la République a lui-même assurée.

Sur les véhicules électriques, nous sommes en train de prendre une mauvaise piste en faisant croire que le véhicule électrique ne serait pas à la hauteur. Certes, son coût est important. Certains foyers ont pu s'équiper il y a quelques années, notamment grâce à des aides publiques. Les nouveaux véhicules sont plus performants mais toujours aussi chers. Les foyers équipés, pour les plus modestes, lorsqu'ils vont devoir remplacer leurs véhicules, risquent d'avoir des difficultés majeures pour conserver un véhicule électrique. Nous devons donc réfléchir sur notre capacité de renouvellement du parc de première génération, face à l'absence d'aides financières adaptées.

S'agissant des crédits de l'IFP Énergies nouvelles (IFPEN), qui travaille beaucoup sur les énergies d'avenir, je regrette que cet organisme se trouve de plus en plus démuné.

**Mme Nelly Tocqueville, rapporteure pour avis.** – En réponse à cette dernière remarque de Jean-François Rapin, sachez que la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a annoncé, lors du débat budgétaire à l'Assemblée nationale, qu'un million d'euros serait reversé à l'IFPEN sans toutefois préciser d'où viendraient ces crédits et par quel biais.

**M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial.** – Nous avons également réfléchi au renouvellement de la flotte océanographique. Il s'agit d'un sujet important, car la mer peut aussi constituer un modèle de recherche particulier. Dans notre rapport, nous avons souligné qu'à court et moyen termes, il n'y avait ni perspective d'avenir, ni engagement de la part de l'État sur le renouvellement de cette flotte qui, à l'horizon 2040, devrait représenter 500 millions d'euros de dépenses, qui ne sont pas encore budgétisées. Lors du dernier comité interministériel de la mer, le Premier ministre a annoncé, parmi d'autres mesures, une étude prospective sur le sujet. La mer, sujet de recherche en matière énergétique, ne devrait donc pas être oubliée. Pour votre information, les crédits relatifs à la recherche ont été adoptés par la commission des finances.

**M. Gérard Cornu, président.** – Je vais mettre aux voix les différents avis budgétaires.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs à la biodiversité et à la transition énergétique, un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs à la prévention des risques et un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la recherche en matière de développement durable.*

### **Désignation d'un rapporteur**

**M. Gérard Cornu, président.** – Nous devons désigner un rapporteur sur le projet de loi d'orientation des mobilités. J'ai reçu la candidature de notre collègue Didier Mandelli.

**Mme Michèle Vullien.** – Je précise que j'avais également proposé ma candidature. Nous aurions pu avoir deux rapporteurs pour ce texte. Je regrette très vivement que cette option n'ait pas été retenue.

**M. Gérard Cornu, président.** – Je suggère que le rapporteur qui sera désigné associe tous les membres de la commission aux auditions qui seront organisées.

*La commission désigne M. Didier Mandelli en qualité de rapporteur pour le projet de loi d'orientation des mobilités.*

**M. Didier Mandelli.** – Je vous confirme que je serai attentif à associer l'ensemble des membres de la commission aux auditions, comme je l'ai fait systématiquement par le passé lorsque j'étais rapporteur.

*La réunion est close à 11 h 10.*



**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 14 novembre 2018****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 8 h 35.***Projet de loi de finances pour 2019 – Examen des articles de la première partie  
du projet de loi de finances pour 2019 – Tome II du rapport général**

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous examinons ce matin les amendements présentés par le rapporteur général sur la première partie du projet de loi de finances pour 2019. Celui-ci comptait à l'origine 39 articles. À la suite de son examen par l'Assemblée nationale, ce nombre a plus que doublé et en compte désormais 87.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je regrette tout d'abord que nous travaillions dans des conditions toujours difficiles. Nous avons eu parfois du mal à chiffrer les mesures que nous allons vous présenter faute de réponse de nos interlocuteurs, très occupés.

Ces amendements sont de trois ordres. Une part d'entre eux visent à répondre à la préoccupation que les Français expriment tous les jours, en particulier ce week-end, en matière de fiscalité énergétique et écologique, qui augmente très fortement. L'année dernière, nous avons refusé d'entériner une hausse de la trajectoire pluriannuelle, jusqu'en 2022, de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), qui représentait 46 milliards d'euros de fiscalité cumulée. Nous avons alors avancé comme motif qu'on ne pouvait pas voter une hausse aussi importante sans que celle-ci soit davantage connectée au cours du baril, qui a fortement augmenté depuis l'année dernière. En outre, moins de moyens sont consacrés à la transition énergétique : en particulier, le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) est passé de 1,6 milliard d'euros à 880 millions d'euros, cependant que les autres postes n'augmentent pas. Conformément au vote du Sénat l'an passé, je vous proposerai donc un gel de la trajectoire de la TICPE.

Je propose également un amendement visant à lisser le coût du gazole non routier (GNR), même s'il est moins soumis à la TICPE que les autres carburants. Ce qui est en tout cas inacceptable pour les entreprises, c'est la brutalité de la hausse dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019 alors même qu'elles ont des contrats en cours. Elles se verraient ainsi imposer le triplement de la TICPE, ce que ne pourraient encore moins absorber les PME, faute de pouvoir répercuter cette hausse sur leurs tarifs.

Je vous propose également un amendement relatif à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), qui doit augmenter très fortement dans les années prochaines. Cette augmentation obligera les collectivités à augmenter leur taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), sans que cela soit compensé par le passage à 5,5 % du taux de TVA pour certaines prestations de gestion des déchets, qui ne concerne d'ailleurs que les collectivités territoriales qui ne sont pas en régie.

Je vous présente également des amendements techniques visant à améliorer ou à supprimer, s'ils sont aberrants, les dispositifs votés par l'Assemblée nationale.

Je rappelle que les membres du groupe de travail de notre commission sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ont auditionné des représentants de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), de la Direction de la législation fiscale (DLF), de l'Autorité des marchés financiers (AMF) et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) sur la fraude à la perception de dividendes, certains jouant sur les conventions fiscales très avantageuses. Avec les membres du groupe de suivi, nous proposerons prochainement un amendement visant à mettre fin à ces pratiques.

**Article 2 nonies (nouveau)**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement FINC.1 vise à supprimer cet article, dans la ligne de l'an passé. Le dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif, « Pinel », prévu pour les zones tendues, a été étendu aux territoires couverts par un contrat de redynamisation de site de défense (CRSD) à l'initiative de l'Assemblée nationale par la loi de finances pour 2018. Cet article propose un aménagement qui l'étend encore un peu. Or, sur ces territoires, de nombreux logements se libèrent du fait du départ des militaires. Le souci de ces territoires en grande difficulté, c'est non pas prioritairement le manque de logements, mais de conserver leurs habitants.

*L'amendement de suppression FINC.1 est adopté.*

**Article 3 bis (nouveau)**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Dans un arrêt du 26 février 2015 « de Ruyter », la Cour de justice de l'Union européenne a estimé que les prélèvements sociaux sur les revenus du capital ne peuvent être perçus sur les revenus de personnes relevant d'un régime de sécurité sociale d'un autre État membre de l'Union européenne, lorsqu'ils présentent un lien direct avec certaines des branches de sécurité sociale. Le Gouvernement entend faire passer de 20 % à 30 % le taux d'imposition minimum sur les salaires, pensions et rentes viagères à titre gratuit de source française des non-résidents perçus ou réalisés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Rien ne justifie que les non-résidents fiscaux résidant en dehors de l'Union européenne, et qui ne sont donc pas concernés par l'exonération de prélèvements sociaux sur les revenus du capital proposée par le Gouvernement, financent une réforme dont ils ne bénéficieront pas. Nous proposons qu'on s'en tienne au taux de 20 %. C'est l'objet de l'amendement FINC.2.

*L'amendement FINC.2 est adopté.*

**Article 3 quater (nouveau)**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le Gouvernement nous a fait une petite entourloupe en réalisant une économie substantielle au détriment des collectivités territoriales. Cet article transforme un dégrèvement exceptionnel de taxe d'habitation (TH), dont devaient bénéficier certains contribuables au titre de 2018, en une exonération de TH. Il prévoit également le dégrèvement de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) pour cette même année et étend le dispositif à certains contribuables. Le coût net de cette mesure serait de 77 millions d'euros, financé à hauteur de 56 millions d'euros par les collectivités territoriales ! Par cet amendement FINC.3, nous proposons que ces mesures soient à la charge de l'État.

*L'amendement FINC.3 est adopté.*

### *Article 7*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement de précision FINC.4 vise à s'assurer que les dépenses de structures et les dépenses indirectes liées au service entrent dans le champ des dépenses pouvant être financées par la TEOM.

L'amendement FINC.5 vise à supprimer la possibilité d'augmenter de 10 % le produit de la TEOM lors de la mise en place de la part incitative et à prévoir, en contrepartie, des frais de gestion de l'État à 0 % pendant trois ans lors de cette même mise en place.

**M. Claude Raynal.** – Nous proposerons un amendement plus précis que l'amendement FINC.4. Que recouvrent les charges indirectes ?

**M. Philippe Dallier.** – Que couvre le champ des dépenses pouvant être financé par la TEOM ? Des collectivités ont été condamnées pour y avoir inclus toutes sortes de dépenses. Cet article clôt-il ainsi le débat ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le contentieux porte essentiellement sur l'inclusion ou non de dépenses d'investissement.

**M. Philippe Dallier.** – Pas seulement !

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Cet article et cet amendement visent précisément à éviter ce genre de situation et à prévenir le risque contentieux.

**M. Claude Raynal.** – L'Assemblée nationale a dans un premier temps voulu fixer un taux de 15 %, taux admis par la jurisprudence. Le ministre l'a refusé au motif qu'on ne pouvait fixer ainsi une mesure d'ordre général. D'où la volonté de définir précisément ce que recouvrent ces charges. Nous proposerons de fixer un taux maximum de 15 % sous réserve de définir précisément le champ de ces dépenses éligibles.

*L'amendement de précision FINC.4 est adopté.*

*L'amendement FINC.5 est adopté.*

### *Article 8*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement FINC.6 vise à créer une franchise sur la TGAP, qu'augmente le Gouvernement, lequel réduit certes de 10 % à 5,5 % le taux de TVA applicable à certaines prestations de gestion des déchets, mais qui ne permet pas de compenser totalement la hausse de la TGAP. Le compte n'y est pas et cela constitue un surcroît de recettes pour l'État, notamment au détriment des collectivités locales. En effet, le recentrage du champ de la TGAP ne couvre pas les déchets pour lesquels aucune alternative au stockage ou à l'incinération n'est possible – un tiers environ. Cette franchise, qui serait donc d'environ 30 % à l'heure actuelle, correspond à cette part non recyclable. Par ailleurs les collectivités en régie ne sont pas soumises à la TVA. Par conséquent, le Gouvernement exagère le bénéfice lié à la baisse de la TVA.

**M. Marc Laménie.** – Il est indiqué dans l'objet de cet amendement que « au total, le surcoût de la hausse de la TGAP déchets cumulés jusqu'en 2025 représenterait 851 millions d'euros ». Qu'est-ce qui justifie une telle augmentation ? C'est un dilemme : nous

encourageons nos concitoyens au tri sélectif, en ayant le sentiment que cela conduit à un alourdissement des charges.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – C'est une mesure de rendement. Nous aurons le même débat sur la fiscalité énergétique : l'idée est que, si le litre de gazole coûte 2 euros, les gens n'achèteront plus de voitures diesel. Et si l'on augmente la TGAP, les gens seront davantage incités à trier. Mais c'est oublier cette part de déchets pour lesquels il n'existe aujourd'hui aucune solution de valorisation. À terme, ce seront 851 millions d'euros supplémentaires de taxes, ce que ne couvre pas la baisse du taux de TVA.

**M. Bernard Delcros.** – J'approuve ce principe de la franchise : nous sommes tous d'accord pour favoriser le tri sélectif et les choses ont bien évolué ces quinze dernières années. Mais toute taxe incitative est vaine en l'absence de solution alternative. Près d'un tiers des déchets ne peuvent pas être valorisés.

*L'amendement FINC.6 est adopté.*

### **Article 9**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement FINC.7 a pour objet d'abroger la taxe sur les ordres annulés dans le cadre d'opérations à haute fréquence, d'un rendement nul.

L'amendement FINC.8 vise à maintenir l'existence de la taxe annuelle sur les friches commerciales, supprimée par l'Assemblée nationale. Cette taxe comportementale peut être instituée par les communes et certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Depuis que je suis rapporteur général, j'ai comme principe de privilégier les libertés locales, en laissant la liberté aux élus locaux de décider des taxes qu'ils veulent ou non créer. En l'occurrence, en 2018, 235 communes et 31 EPCI ont institué cette taxe, contre 59 communes et 17 EPCI en 2012.

**M. Éric Bocquet.** – Concernant l'amendement FINC.7, comment savez-vous que le rendement de cette taxe est nul ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – C'est indiqué dans le rapport *Voies et moyens*.

**M. Claude Raynal.** – Je suis d'accord avec le rapporteur général : il faut maintenir la taxe sur les friches commerciales, pour la raison qu'il a indiquée. En outre, elle est de création récente.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement FINC.9 vise à supprimer la taxe sur les radioamateurs, dont le coût de collecte représenterait 409,6 % des montants recouverts. Créée en 1987, elle est encore en francs dans la loi !

L'amendement FINC.10 vise à reporter au 31 décembre 2019 la suppression de la taxe hydraulique.

**Mme Fabienne Keller.** – Je soutiens le maintien de la taxe annuelle sur les friches commerciales. De telles taxes sont en vigueur chez nos voisins allemands, et elles sont



même d'un montant assez élevé. C'est pourquoi ils réhabilitent plus qu'ils n'utilisent de nouveaux terrains. Cela permet de lutter contre l'étalement urbain et de recycler les terrains.

**M. Jean-Claude Requier.** – Qui paye cette taxe ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Très souvent, ces friches étaient occupées par des établissements industriels qui ont été liquidés, avec tous les problèmes de pollution des sols qui se posent. C'est bien là le problème.

*Les amendements FINC.7, FINC.8, FINC.9 et FINC.10 sont adoptés.*

#### **Article 10 bis (nouveau)**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement FINC.11 est un amendement de précision.

*L'amendement de précision FINC.11 est adopté.*

#### **Article 11**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement FINC.12 vise à maintenir les dispositions relatives aux sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) que supprime cet article.

*L'amendement FINC.12 est adopté.*

#### **Article 13**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'Assemblée nationale a complété le dispositif initial en introduisant une exemption pérenne de l'encadrement de la déductibilité pour les intérêts afférents à des infrastructures publiques de long terme, exemption qui concerne à la fois les contrats, marchés et baux déjà conclus et ceux à venir. Cette possibilité est offerte par la directive du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale dite « ATAD », laissant les États membres libres de définir le champ de cette exemption. Dans un double objectif de stabilité juridique et de préservation des recettes fiscales, il est préférable de circonscrire l'exemption de l'encadrement de la déductibilité des charges financières aux seuls contrats, baux et marchés déjà conclus.

*L'amendement FINC.13 est adopté.*

#### **Article 14**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement FINC.14 vise à abaisser à 7 % le taux d'imposition préférentiel des revenus tirés de la cession ou de la concession de brevets et d'actifs de propriété industrielle dans le cadre du nouveau régime prévu par l'article 14 du projet de loi de finances pour 2019.

Ce taux a déjà été abaissé de 15 % à 10 % par l'Assemblée nationale ; passer à 7 % nous semble indispensable pour préserver l'attractivité de la France par rapport aux autres pays, notamment en matière de brevets.

**M. Éric Bocquet.** – Connaît-on le coût de cette mesure ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le Gouvernement n'est même pas capable de chiffrer vraiment son propre article ! Nous n'avons pas l'information.

*L'amendement FINC.14 est adopté.*

### *Article 16*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La transmission des entreprises, notamment familiales, est un sujet majeur. L'amendement FINC.15 vise à étendre aux sociétés unipersonnelles le bénéfice de l'exonération partielle « Dutreil » en cas de transmission de certaines entreprises. Certaines d'entre elles doivent parfois mettre la clé sous la porte faute de pouvoir en bénéficier.

Le dispositif proposé reprend un aménagement figurant dans la proposition de loi de nos collègues Claude Nougéin et Michel Vaspart visant à moderniser la transmission d'entreprise, dont Christine Lavarde était rapporteur au nom de notre commission.

L'amendement FINC.16 vise à assouplir les conditions de l'engagement collectif de conservation dit *post mortem*, qui permet aux héritiers de bénéficier de l'exonération partielle « Dutreil » lorsque la transmission n'a pas été préparée en signant un engagement collectif dans les six mois suivant le décès. Nous reprenons là encore une disposition de la proposition de loi précitée.

L'amendement FINC.17 vise à assouplir une exigence : le bénéfice de l'exonération partielle « Dutreil » est subordonné à l'exercice d'une fonction de direction pendant la phase d'engagement collectif ainsi que pendant une durée de trois ans à compter de la transmission ; ainsi, en cas de décès du dirigeant, une exception serait introduite. Dans une telle hypothèse, si personne ne peut suppléer le défunt, il serait désormais possible aux héritiers de transmettre une ou plusieurs parts ou actions à un tiers, qui exercerait alors une fonction de direction jusqu'au terme de l'engagement.

J'en viens à l'amendement FINC.18. En principe, toute cession à un tiers par les héritiers, donataires ou légataires est prohibée et emporte de ce fait la remise en cause totale de l'exonération « Dutreil » pour son bénéficiaire. L'article 16 propose toutefois d'introduire une exception en cas de cession ou de donation à un autre signataire du pacte pendant la phase d'engagement collectif. Une telle opération entraînerait la remise en cause de l'exonération partielle pour le cédant ou le donateur à hauteur des seules parts ou actions cédées ou données. Cet amendement vise à étendre cette dérogation à la phase d'engagement individuel.

L'amendement FINC.19 est un amendement de cohérence.

Enfin, l'amendement FINC.20 vise à permettre aux redevables, dans le cadre du dispositif « Dutreil », de réaliser des donations à tout ayant cause sans remettre en cause l'exonération partielle, à condition que le donataire poursuive l'engagement individuel.

**M. Bernard Lalande.** – Il faut aussi sécuriser ce que recouvre un pacte familial. Bon nombre d'entreprises peuvent être mises en difficulté lors de successions ; c'est pourquoi il faut renforcer le pacte familial de façon à lui permettre de profiter de l'avantage fiscal.

**M. Claude Raynal.** – Nous proposerons pour notre part des amendements tendant à restreindre le champ de l'article 16. Si l'on y ajoute les propositions du rapporteur général, cela fait quand même beaucoup.

**M. Claude Nougéin.** – Ce sont des amendements de souplesse, et non d'élargissement. Il faut éviter qu'une disposition mineure empêche d'appliquer le « pacte Dutreil », qui a permis de sauver des milliers d'emplois et à des entreprises de rester dans le giron familial. Comme tous les textes, il faut l'ajuster, ce à quoi s'emploient ces amendements, dont le coût budgétaire est minime.

**M. Claude Raynal.** – Ce n'est jamais qu'un transfert de taxation : si, *in fine*, les héritiers revendent, c'est là que se fait la taxation.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il s'agit de prévoir des cas aléatoires, comme un décès, afin d'éviter la vente ou la disparition de l'entreprise.

*Les amendements FINC.15, FINC.16, FINC.17, FINC.18, FINC.19 et FINC.20 sont adoptés.*

#### *Article additionnel après l'article 16*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement FINC.21 vise à proposer une définition législative commune du concept de holding animatrice, dont les contours demeurent aujourd'hui très incertains.

À titre de rappel, les sociétés holding passives, simples gestionnaires d'un portefeuille mobilier, ne peuvent bénéficier de certains avantages fiscaux en raison de la nature civile de leur activité, contrairement aux holdings animatrices, qui sont assimilées aux sociétés exerçant une activité commerciale.

**M. Alain Joyandet.** – Pour que les holdings soient considérées comme animatrices sur le plan fiscal, elles devaient satisfaire à trois critères : être majoritaires, animatrices des groupes et que les administrateurs soient les mêmes. Maintient-on ce cadre ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous apportons des éléments de souplesse, notamment en prévoyant des renvois vers le dispositif « Dutreil », sans remettre fondamentalement en cause les critères de définition d'une holding animatrice, notamment dans le cas d'une activité mixte. Nous tenons compte également de plusieurs décisions récentes du Conseil d'État.

*L'amendement FINC.21 est adopté et devient article additionnel.*

#### *Article 16 bis (nouveau)*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement FINC.22 vise à étendre jusqu'au 31 décembre 2024 la période pendant laquelle les détenteurs de parts ou actions de *carried interest* dans des fonds hors de France peuvent transférer leur domicile fiscal en France et bénéficier du régime d'imposition tel que prévu par l'article 16 bis.

Le dispositif tel qu'adopté à l'Assemblée nationale prévoit que seuls les détenteurs de part ou actions de *carried interest* établissant leur domicile fiscal en France entre le 11 juillet 2018 et le 31 décembre 2022 peuvent bénéficier du nouveau régime

d'imposition, soit pendant une durée de quatre ans et demi. Il faut renforcer l'attractivité de la place financière de Paris pour les gestionnaires de fonds d'investissement qui pourraient opter pour une domiciliation fiscale en France après le Brexit.

L'amendement FINC.23 vise à clarifier les parts ou actions de *carried interest* bénéficiant du régime fiscal défini au 9 du II de l'article 150-0 A du code général des impôts.

*Les amendements FINC.22 et FINC.23 sont adoptés.*

**Article 16 ter (nouveau)**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement FINC.24 est un amendement rédactionnel.

*L'amendement rédactionnel FINC.24 est adopté.*

**Article 16 quater (nouveau)**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'article 28 de la loi de finances pour 2018 a instauré le prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 12,8 % sur les revenus du capital perçus par des personnes physiques. Toutefois, le régime dérogatoire des plans d'épargne en actions (PEA et PEA-PME) n'a pas été modifié par l'instauration de ce PFU. Ainsi, dans le cas d'un retrait ou d'un rachat intervenant dans les cinq années suivant leur ouverture, les gains constatés sont imposables au titre de l'impôt sur le revenu au taux de 22,5 % si le retrait ou l'achat intervient avant l'expiration de la deuxième année, ou au taux de 19 % s'il intervient postérieurement. Par conséquent, l'amendement FINC.25 vise à aligner l'imposition des gains constatés dans le cadre d'un PEA et d'un PEA-PME lors d'un rachat ou retrait anticipé sur celle applicable aux autres revenus du capital en les faisant entrer dans le champ du PFU.

*L'amendement FINC.25 est adopté.*

**Article 16 quinquies (nouveau)**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'article 16 *quinquies* porte de 60 % à 70 % le taux minimum de distribution par les sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC) des bénéfices issus des cessions d'immeubles. Il semble préférable de préserver la stabilité juridique de ce dispositif. C'est pourquoi nous proposons, par cet amendement FINC.26, de supprimer cet article.

*L'amendement de suppression FINC.26 est adopté.*

**Article 16 octies (nouveau)**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le Premier ministre s'était engagé, lors de la mise en place de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), à ce qu'aucun contribuable ne paie davantage que ce qu'il payait jusqu'alors au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Or tel n'est pas le cas : certains contribuables paient plus qu'avant.

Ainsi, l'amendement FINC.27 vise à assurer la complète neutralité de l'IFI au regard de l'organisation de la fonction immobilière au sein des groupes. En effet, lorsque le contribuable détient une participation dans une holding de tête passive, les immeubles détenus

par la holding et affectés à l'activité opérationnelle des filiales qu'elle contrôle ainsi que les immeubles détenus par une filiale et affectés à l'activité opérationnelle d'une autre filiale ne peuvent être exonérés. Ces derniers auraient pourtant pu l'être s'ils avaient été détenus directement par la filiale exerçant l'activité opérationnelle à laquelle ils sont affectés. Aussi, le présent amendement vise à ce que le contrôle des filiales et l'affectation à une activité opérationnelle soient désormais suffisants pour pouvoir bénéficier du régime d'exclusion au titre de l'immobilier professionnel.

**M. Claude Raynal.** – L'année dernière, vous étiez pour la suppression de l'IFI, et maintenant vous le modifiez !

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Cette année, le Gouvernement reconnaît lui-même, à travers cet article 16 *octies*, que l'IFI, à la suppression duquel je demeure favorable, comporte des incohérences et des imprécisions. J'en profite donc pour présenter mes amendements.

**M. Alain Joyandet.** – Normalement, les bâtiments abritant l'activité de l'entreprise étaient exonérés d'ISF, et s'ils n'y étaient pas totalement consacrés, un calcul se faisait au prorata. Dans le cas d'un bâtiment industriel placé dans une société civile immobilière (SCI) dont le propriétaire n'est pas forcément l'exploitant de l'entreprise, que se passe-t-il ? Est-il assujéti à l'IFI ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Si le dirigeant de l'entreprise possède, à titre personnel, cette SCI et loue ces bâtiments à un tiers pour une activité opérationnelle, il est soumis à l'IFI. Si la location des bâtiments est destinée à l'activité opérationnelle d'une société au sein de laquelle le dirigeant exerce son activité principale, ce dernier bénéficie de l'exonération au titre des biens professionnels.

**M. Alain Joyandet.** – Avec la réforme, celui qui a des comptes courants dans son groupe n'est plus soumis à l'IFI, alors qu'il l'était à l'ISF. L'amendement règle-t-il le problème du bâtiment qui appartient au dirigeant et qui abrite son entreprise, placé dans une SCI ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement ne concerne pas le régime d'exonération des biens professionnels mais le régime d'exclusion pour l'immobilier professionnel des groupes. Ce sont deux régimes différents !

**M. Alain Joyandet.** – Prenons le cas d'un dirigeant actionnaire de son entreprise, qui y possède des comptes courants, et qui détient par ailleurs 100 % d'une SCI où il loge son entreprise. Paie-t-il sur le bâtiment ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Si le dirigeant y exerce son activité principale, l'exonération au titre des biens professionnels peut s'appliquer. Mais ce n'est pas l'objet de notre amendement qui concerne l'exclusion de l'immobilier des groupes.

S'agissant de l'amendement FINC.28, il vise à assouplir les exigences requises pour qualifier une société mixte opérationnelle au titre de l'IFI. On s'aligne sur les critères du régime « Dutreil ».

L'amendement FINC.29 vise à ce que les loueurs en meublé professionnel puissent bénéficier de l'exonération au titre des biens professionnels en matière d'IFI dans les mêmes conditions qu'en matière d'ISF.

L'amendement FINC.30 vise à introduire une exonération partielle d'IFI, à hauteur de 75 %, pour les biens qui font l'objet d'une convention à loyer très social. Cela concerne des propriétaires qui acceptent de placer sur le marché locatif un logement avec en retour un rendement très faible et qui, en plus, sont assujettis à l'IFI.

**M. Alain Joyandet.** – Je reviens sur les deux amendements précédents. Si je comprends bien, le chef d'entreprise qui possède un bâtiment professionnel ne logeant que son entreprise dont il est propriétaire sera soumis à l'IFI ; en revanche, celui qui loue des meublés professionnels habités par une personne qui n'a rien à voir avec lui sera exonéré.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Non !

**M. Alain Joyandet.** – L'amendement FINC.29 vise bien à exonérer les loueurs en meublé professionnel.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Ils sont exonérés au titre des biens professionnels s'ils exercent leur activité dans ce cadre à titre principal. Dans le premier cas que vous citez, celui du chef d'entreprise, il est également exonéré au titre des biens professionnels, s'il exerce son activité principale dans l'entreprise.

**M. Alain Joyandet.** – J'ai cité le cas d'un entrepreneur dont le bâtiment professionnel serait logé dans une SCI dont il serait actionnaire. Est-il soumis à l'IFI ? Vous m'avez dit oui. Et là, votre amendement tend à exonérer les loueurs en meublé professionnel.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La règle ne change pas : l'outil de travail était exonéré d'ISF à condition de représenter l'activité principale. Là, vous citez le cas de quelqu'un qui posséderait un patrimoine diversifié, notamment une SCI. Si les immeubles sont loués à une entreprise opérationnelle tierce dans laquelle le redevable n'exerce pas son activité principale, il n'y a pas d'exonération.

L'IFI est moins clair que l'ISF dans la mesure où, avant, les dettes étaient entièrement déductibles ; avec l'IFI, on ne peut déduire que les seules dettes relatives à l'immobilier. Il y a des clauses anti-abus pour les comptes courants d'associés.

**M. Philippe Dallier.** – L'amendement FINC.30 est un excellent amendement. A-t-on une idée de son coût ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Non, mais cela concerne des locations avec des plafonds de loyer très faibles.

L'amendement FINC.31 vise à modifier les modalités de calcul du plafonnement de l'IFI pour tenir compte de l'érosion monétaire, sujet qui fait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Enfin, l'amendement FINC.32 vise à ce que les modalités d'entrée en vigueur du prélèvement à la source ne pénalisent pas les contribuables bénéficiant du mécanisme de plafonnement de l'IFI. Nous proposons à cet effet d'introduire une dérogation permettant de ne pas imputer le crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement (CIMR) pour le calcul du plafonnement de l'IFI.

*Les amendements FINC.27, FINC.28, FINC.29, FINC.30, FINC.31 et FINC.32 sont adoptés.*

**Article 16 nonies (nouveau)**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement FINC.33 vise à transposer au dispositif Dutreil-ISF certains assouplissements apportés au pacte Dutreil prévu en matière de transmission à l'article 16 du présent projet de loi de finances,

*L'amendement FINC.33 est adopté.*

**Article additionnel après l'article 17**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous avons organisé une table ronde sur le mécénat. Les grands groupes connaissent parfaitement les dispositions fiscales qui lui sont relatives ; en revanche, les PME pourraient davantage s'investir dans un mécénat de proximité. Par cet amendement FINC.34, je propose de favoriser le mécénat local en introduisant, dans le cadre de la réduction de 60 % d'impôt sur les bénéfices ouverte aux entreprises pour les dons qu'elles versent, une franchise de 10 000 euros en-deçà de laquelle le plafond de 5 % du chiffre d'affaires ne trouve pas à s'appliquer. La direction de la législation fiscale s'est montrée ouverte à cette idée. Une entreprise réalisant un chiffre d'affaires de 100 000 euros ne peut pas aller au-delà de 500 euros dans ses actions de mécénat, ce qui est ridicule.

**Mme Nathalie Goulet.** – Je suis très favorable à ce dispositif, d'autant que, après la suppression de la réserve parlementaire, nous avons beaucoup de mal à financer un certain nombre de travaux.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – De surcroît, on enregistre moins de dons avec la mise en place du prélèvement à la source et la suppression de l'ISF.

*L'amendement FINC.34 est adopté et devient article additionnel.*

**Article 18**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement FINC.35 est rédactionnel et l'amendement FINC.36 vise à supprimer une disposition inutile.

*L'amendement rédactionnel FINC.35 est adopté.*

*L'amendement FINC.36 est adopté.*

**Article 18 septies (nouveau)**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement FINC.37 maintient l'option de blocage des stocks en cas de transmission d'exploitation.

*L'amendement FINC.37 est adopté.*

**Article 18 undecies (nouveau)**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement FINC.38 prévoit que les coopératives d'habitations à loyer modéré (HLM) puissent elles aussi transférer les déficits à la société absorbante en cas de fusion.

**M. Philippe Dallier.** – C'est une mesure bienvenue, dans le contexte d'application de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

*L'amendement FINC.38 est adopté.*

**Article additionnel après l'article 18 duodécies (nouveau)**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement FINC.39 supprime la trajectoire des tarifs de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour les années 2019 à 2022. Il garde le tarif de 2018 et ne prévoit pas de hausse supplémentaire. Comment fixer dès à présent le tarif de 2022 alors que personne ne peut prévoir le coût de l'énergie à cette date ? Concrètement, avec cet amendement, le tarif de 2018 s'appliquera jusqu'en 2022 si l'on ne revient pas dessus, conformément à notre vote de l'année dernière.

**M. Vincent Éblé, président.** – C'est un sujet politique important, dont nous débattons en séance publique.

*L'amendement FINC.39 est adopté.*

**Article 19**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le gazole non routier (GNR) est utilisé par de nombreuses entreprises, comme les gravières ou le matériel de travaux publics, qui bénéficient d'un tarif réduit de TICPE de 18,82 centimes d'euro par litre. L'article 19 prévoit d'augmenter brutalement ce taux à 64,76 centimes d'euro le litre en 2019, en supprimant ce tarif réduit pour les entreprises industrielles.

Une PME ou une entreprise du bâtiment utilise le GNR pour tous ses engins, de même que les exploitations agricoles. Les transports frigorifiques utilisent du gazole routier pour rouler et le GNR pour leur groupe froid. Cela reviendrait à une augmentation de 46 centimes d'euro par litre d'essence, soit un triplement de la taxe. Les grands groupes du bâtiment et des travaux publics (BTP) sont souvent déjà couverts par leurs contrats, alors que les PME ne peuvent pas répercuter une telle hausse, surtout aussi brutale. Cela pèsera sur leur compétitivité. Les industries extractives devraient perdre 2,48 points de marge l'an prochain, l'industrie métallurgique 0,43 point et l'industrie chimique 0,5 point. Et ces sommes bénéficieront au budget de l'État... Mon amendement FINC.40 prévoit un lissage sur deux ans, la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable propose quatre ans...

**M. Vincent Éblé, président.** – J'ai été interpellé par les dirigeants d'une gravière ; cette augmentation représenterait 14 % de sa masse salariale, et aurait un effet négatif équivalent à 3,5 fois le CICE. C'est un choc de compétitivité à l'envers !

**M. Jacques Genest.** – Vous pouvez ajouter à la liste les collectivités territoriales qui doivent assurer le déneigement en montagne...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Oui, et celles qui fauchent. Inéluctablement, les collectivités subiront aussi l'augmentation des prix répercutée par les entreprises de BTP. C'est une fiscalité supplémentaire.



**M. Jacques Genest.** – Les stations de ski particulièrement...

**M. Alain Joyandet.** – L'État prélève un milliard d'euros supplémentaires. Vous proposez seulement d'étaler sur deux ans ?

**M. Vincent Éblé, président.** – Oui, le rapporteur général est raisonnable et modéré !

**M. Alain Joyandet.** – Le Gouvernement peine à trouver des recettes...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je préférerais qu'on trouve des économies...

**M. Alain Joyandet.** – Au moment où nous avons supprimé les 2,9 milliards d'euros relatifs à la trajectoire des tarifs de la TICPE, je préférerais que nous supprimions cet article. Cela coûtera très cher aux entreprises.

Pouvez-vous expliciter les chiffres cités dans l'objet de l'amendement ? Au début, vous mentionnez une taxe passant de 18,82 à 64,76 centimes d'euros, et à la fin de l'objet une taxe atteignant dans un premier temps 39,11 puis 59,40 centimes d'euros. Pourquoi n'est-ce pas 64,76 centimes d'euros en fin de trajectoire ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Mon amendement précédent a gelé le taux de la TICPE, ce qui correspond au tarif de 59,40 centimes d'euros en fin de trajectoire ; 64,76 centimes était le tarif prévu en se fondant sur la trajectoire de la TICPE du PLF 2018 – que nous avons rejetée. Nous allons plus loin que le Gouvernement en gelant la TICPE.

**M. Alain Joyandet.** – Cela a-t-il une incidence sur le GNR ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Oui, l'article 265 du code des douanes comporte un tableau avec tous les tarifs possibles.

**M. Alain Joyandet.** – Si l'amendement précédent n'est pas adopté, il faudra remettre les pendules à l'heure...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Bien sûr, nous déposerons alors un sous-amendement. La brutalité de l'augmentation est injustifiée.

**M. Claude Raynal.** – Amendons davantage. Un lissage sur deux ans n'en est pas vraiment un... Les collectivités subiront la surfacturation de leurs fournisseurs. Je suis favorable à un lissage sur plus long terme.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – On pourrait s'interroger sur l'existence de ce GNR, mais la brutalité de la mesure est injustifiée. Deux ans de délai permettraient de s'adapter plus facilement. Ces deux amendements ont déjà pour conséquence une perte cumulée de recettes de 3,4 milliards d'euros pour l'État, raison pour laquelle je ne propose pas la suppression de l'article 19.

**M. Arnaud Bazin.** – Quelle est la taxation du GNR dans les pays voisins ? Le secteur du transport frigorifique a des marges très faibles, de l'ordre de 1 %. La mesure du Gouvernement risque de favoriser les transporteurs étrangers...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je n'ai pas de réponse à ce stade. L'article a une vocation écologique, mais le produit supplémentaire ne reviendra pas à la transition énergétique : il pénalise la compétitivité de l'industrie française et les collectivités.

**M. Emmanuel Capus.** – Je partage l'avis d'Arnaud Bazin sur la compétitivité. Ce n'est pas une mesure écologique car les entreprises n'ont pas d'alternative – il n'y aura pas d'engins de chantier électriques avant longtemps – tandis que pour le gazole routier, les particuliers pourront, à terme, changer de véhicule. Les collectivités devront payer un surcoût pour la construction des routes et le terrassement. Enfin, les grands groupes pourront répercuter le surcoût, alors que les PME n'auront aucune capacité de négociation avec leurs donneurs d'ordres – je m'en inquiète.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Tout à fait. Les PME verront leurs marges réduites, sans alternative. Il existe des tractopelles électriques, mais seulement en modèle jouet pour enfants.... Ils fonctionneront au gazole pendant encore très longtemps. Étaler davantage cette surtaxe sur les coûts de production est coûteux.

**M. Alain Houpert.** – Au-delà des recettes fiscales, les entreprises de BTP le répercuteront sur leur facture. Les maîtres d'ouvrage voudront aussi réaliser des économies : les routes seront sous-dimensionnées et de moindre qualité. Voyez la situation actuelle : le bitume est de plus mauvaise qualité lorsque le prix du *brent* est cher.

**M. Philippe Adnot.** – C'est un amendement de repli. Pour une fois, je suis d'accord avec Claude Raynal. Il faudrait étaler davantage dans le temps, ou mieux, déposer un amendement de suppression. Toute entreprise française qui exporte des produits agricoles utilisera des transporteurs étrangers...

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Je suis favorable à la progressivité, même si elle ne règlera pas le problème. Les charges seront-elles réduites pour compenser ? Le Gouvernement doit nous répondre.

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Je suis favorable au lissage sur deux ans, mais trois ans auraient été préférables, notamment pour sortir des contraintes des marchés publics. Les PME répercutent le surcoût sur les prix. Concernant les transporteurs, la plupart des produits sont distribués sur le marché intérieur. La comparaison avec l'Espagne nous est moins favorable, celle avec l'Allemagne davantage car le gazole y est davantage taxé. Je remarque qu'on ne fait pas autant de bruit lorsque les prix d'autres matières premières flambent...

Enfin, vous l'observez dans vos communes, les commissions d'appels d'offres, pour des réalisations coûtant de quelques centaines de milliers d'euros à quelques millions d'euros, sont plutôt confrontées à l'absence de réponses !

**M. Roger Karoutchi.** – Nous ne sommes pas là pour creuser les déficits ; nous sommes responsables et rationnels. En face, le Gouvernement est irresponsable et irrationnel, lorsqu'il supprime la taxe d'habitation et creuse le déficit de plusieurs milliards d'euros. Nous sommes raisonnables. Que le Gouvernement fasse un geste et soit plus responsable, et nous resterons dans notre rôle. La faute incombe d'abord au Gouvernement ; nous défendons les particuliers et les entreprises.

**M. Bernard Delcros.** – En dehors des transporteurs frigorifiques, ce sujet ne concerne pas le transport routier. Je suis plutôt favorable à un lissage.

**M. Alain Joyandet.** – Selon le rapporteur général, les grands groupes s'en sortent mais pas les PME. L'agriculture est exemptée, de même que la SNCF. Plutôt que de lisser ou de supprimer, ne peut-on déterminer un seuil – par exemple 100 ou 250 salariés – en dessous duquel les entreprises seraient exonérées ? Ce ne serait pas une niche supplémentaire, car toutes les PME seraient dans la même niche.

**M. Jérôme Bascher.** – Nous essayons de trouver des recettes. Pourquoi la SNCF serait-elle exonérée alors qu'elle oublie d'électrifier certaines lignes, notamment dans la vallée de l'Arve ? Taxer la SNCF, qui a des alternatives, contrairement à d'autres, nous apporterait des financements. Un tel équilibre est souhaitable.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'augmentation de la TICPE, votée l'année dernière, pèse sur tout le monde. L'amendement FINC.40 tient aussi compte du gel des tarifs, – pour un coût total de 2,9 milliards d'euros – et permet aux entreprises d'adapter les contrats en cours. Cependant, les grands groupes répercuteront sur leurs tarifs, ce sera plus difficile pour les PME.

La proposition de distinguer les PME est séduisante, mais il faut n'y avoir qu'une seule pompe pour tous les véhicules du chantier, qu'il s'agisse d'un grand groupe ou de sous-traitants. Les agriculteurs, eux, ont un réservoir propre sur leur exploitation, tandis que les terrassiers n'en ont pas lorsqu'ils sont sur un chantier.

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous pouvons en discuter en séance publique !

**M. Philippe Dallier.** – Réservez la position de la commission sur cet article le temps de trouver un consensus entre nous.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je suis d'accord, réservez l'article en attendant de trouver la bonne formulation de l'amendement.

**M. Jacques Genest.** – Les agriculteurs se font-ils rembourser ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Tout à fait.

*L'amendement FINC.40 est retiré.*

*L'article 19 est réservé.*

### *Article 23*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement FINC.41 permet d'éviter la minoration des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle en 2019.

*L'amendement FINC.41 est adopté.*

*Article 27*

**M. Vincent Éblé, président.** – L'amendement FINC.42 est de clarification et de coordination.

**M. Victorin Lurel.** – Cet article concerne le revenu de solidarité active (RSA) de Guyane et Mayotte. Attention à la recentralisation du RSA, demandée par les collectivités. Lorsque le RSA était géré par les départements, il fallait cinq ans de présence régulière sur le territoire pour que les migrants le touchent. Désormais, l'État demande 15 ans de présence sur le territoire. Je comprends l'enjeu de la pression migratoire en Guyane et à Mayotte, mais le principe me gêne...

**M. Vincent Éblé, président.** – Cela s'appelle voir midi à sa porte. Lorsque l'État accepte quelque chose, cherchez d'abord pourquoi !

**M. Victorin Lurel.** – Je reviens sur les articles 4, 5, 11 et 11 *bis* relatifs à l'outre-mer qui sont d'une brutalité extrême. Débattons de la trajectoire en séance publique.

**M. Arnaud Bazin.** – Si l'État modifie les conditions d'attribution du RSA, recalcule-t-il les fonds alloués aux départements qu'il récupère ensuite ?

**M. Vincent Éblé, président.** – Je vous invite à vous rapprocher de nos collègues d'outre-mer sur ce sujet.

*L'amendement FINC.42 est adopté.*

*Article 28*

*L'amendement FINC.43, de coordination avec l'amendement FINC.41, est adopté.*

*Article 29*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement FINC.44 opère une correction technique sur une taxe affectée.

*L'amendement FINC.44 est adopté.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous avons déjà voté l'amendement FINC.45 relatif à la « taxe Chirac » sur les billets d'avion. Celle-ci rapporte plus que prévu, et le surplus n'est pas reversé au développement mais au budget de l'État – désormais au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA). Réduisons cette taxe ou affectons la part qui lui revient au développement, plutôt que de l'écrêter à hauteur de 7 à 8 millions d'euros. La Cour des comptes l'avait également préconisé.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Je voterai cet amendement, qui appartient aux mesures qui auraient dû sortir des assises du transport aérien pour le PLF 2019. Le secteur aérien attend toujours des propositions concrètes...

*L'amendement FINC.45 est adopté.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L’amendement FINC.46 supprime l’obligation de réunion pour les chambres de commerce et d’industrie infra-départementales dont le périmètre comprend 70 % de communes classées en zone de revitalisation rurale, cavalier législatif qui réglait le cas d’une seule chambre.

*L’amendement FINC.46 est adopté.*

**Article 29 ter (nouveau)**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L’amendement FINC.47 réduit les taux des abattements pour vétusté du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN). Ce droit est une recette du Conservatoire du littoral. Un abattement pour vétusté était prévu au bout de dix ans. Comme les navires vieillissent, il y a de moins en moins de recettes. L’article 29 *ter* supprime cet abattement pour les nouveaux entrants dans ces abattements à compter de 2019, je propose simplement de le réduire.

**M. Gérard Longuet.** – De quelles sommes parle-t-on ? C’est une brimade dont la rentabilité est extrêmement faible, et les ports de plaisance sont encombrés de vieux navires qui ne sortent pas. Est-il nécessaire de taxer encore un loisir qui change de visage, puisque la location devient plus fréquente ? Les utilisateurs seront pénalisés.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Les navires de plus de dix ans continueront à bénéficier d’un abattement, sinon cela aurait été brutal pour ceux qui auront 11 ans l’année prochaine.

**M. Jean-François Rapin.** – L’abattement sera réduit de 33 à 25% seulement.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – C’est une proposition. En l’état actuel du texte, il n’y aurait plus eu d’abattement pour tous les bateaux de plus de 10 ans à compter de 2019.

**M. Jean-François Rapin.** – Cette mesure était prise pour maintenir les budgets du Conservatoire du littoral. La réduction des financements était un mauvais signal pour la protection du littoral. Le Gouvernement souhaitait maintenir une disposition votée l’an dernier.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Mon amendement vise à éviter une rupture brutale d’égalité. Je suis prêt à défendre d’autres solutions.

*L’amendement FINC.47 est adopté.*

**Article 33 bis (nouveau)**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Si vous voulez polluer sans malus automobile, achetez un pickup à double cabine... Certaines personnes les détournent aussi en véhicules de société... L’amendement FINC.48 clarifie l’assujettissement des pickups à double cabine à la taxe sur les véhicules des sociétés et au malus automobile.

**M. Alain Joyandet.** – Ce sera la double peine pour les terrassiers...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Ils ne paient ni la taxe sur les sociétés ni de malus...

**M. Alain Joyandet.** – Avec trois salariés, au lieu d’avoir un véhicule à double cabine, ils auront deux véhicules à simple cabine.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Cela ne concerne pas les utilitaires. L’amendement vise notamment les particuliers.

*L’amendement FINC.48 est adopté.*

#### **Article 34**

*L’amendement rédactionnel FINC.49 est adopté.*

**M. Vincent Éblé, président.** – Le vote sur l’ensemble de la première partie aura lieu lorsque la réserve de l’article 19 sera levée, la semaine prochaine.

*Le vote sur l’ensemble de la première partie est réservé.*

#### **Lundi 19 novembre 2018**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 35.*

#### **Projet de loi de finances rectificative pour 2018 - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 14 h 45.*

#### **Mardi 20 novembre 2018**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 20.*

#### **Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et compte d’affectation spéciale « Développement agricole et rural » - Examen du rapport spécial**

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous accueillons le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques M. Laurent Duplomb. Et je me réjouis du retour de notre collègue Yannick Botrel, co-rapporteur spécial des crédits de l’agriculture.

**M. Alain Houpert, rapporteur spécial de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du CAS Développement agricole et rural.** – Je suis moi aussi très heureux de retrouver mon ami et complice Yannick Botrel.

La plupart des crédits du programme 149 sont consacrés au financement national du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC), qui soutient certaines

composantes qualitatives de la politique agricole. Or les crédits chutent de 16,8 %. Cette évolution reflète deux modifications majeures, qui, pour l'une, pose un problème rédhibitoire et, pour l'autre, suscite une réelle perplexité. Pour le reste, les crédits du programme 149 sont à peu près inertes, la loi de programmation des finances publiques ayant placé la mission sous une contrainte budgétaire forte. Ce choix, s'agissant d'une branche d'activité économique majeure, confrontée à des difficultés structurelles considérables et affectée par des à-coups conjoncturels de forte amplitude, me semble inapproprié. Car sans les subventions publiques, 60 % des exploitations auraient eu en 2016, selon les données de l'Insee, un résultat courant avant impôt négatif. En pareille conjoncture, le gel des soutiens est un mauvais signal, qui contredit les ambitions d'une agriculture forte, compétitive, contribuant à l'aménagement du territoire et installée sur une trajectoire de transition agro-écologique.

L'indemnité de compensation des handicaps naturels (ICHN) connaît certes une augmentation de 20 millions d'euros : mais cela est seulement dû à la réforme du zonage, qui fait entrer de nouvelles exploitations dans le dispositif, mais en fait sortir 3 800 – avec un impact à évaluer au plus vite. Le surcroît de crédits n'est pas un supplément net : comme trop souvent, on pioche dans les dotations du premier pilier de la PAC pour combler les impasses du financement du second pilier. Les concours nets moyens à l'agriculture sont au mieux stabilisés.

Les dotations réservées au verdissement de la politique agricole baissent fortement : les retards de paiement des aides avaient justifié des dotations inhabituellement élevées l'an dernier, certes, mais le niveau des soutiens reste sans élan. Le Président de la République a annoncé un objectif de conversion de 15 % des sols agricoles vers une production bio, alors que nous sommes à 8 % aujourd'hui. Cette ambition n'est pas dotée.

Les aides agricoles ont subi des retards de paiement considérables ces dernières années. Un rattrapage très hésitant a eu lieu. Il faut s'en féliciter, mais les interventions les plus significatives pour le verdissement sont celles qui ont été régularisées avec le plus de retard. Il faudra rester vigilant sur le calendrier des versements demeurant à normaliser. Je signale aussi que certains services fiscaux négligent le fait que les sommes finalement reçues se rattachent à plusieurs exercices ! Les facteurs de dysfonctionnement de la chaîne des paiements ne sont pas tous surmontés. Les défaillances informatiques de l'agence de services et de paiement et les insuffisances des capacités de contrôle demeurent. Aucun moyen n'est inscrit pour corriger ces déficits de capacité. Structurellement, la gestion des paiements agricoles pourrait être significativement améliorée : hélas on attend toujours le choc de simplification. La mauvaise exécution des paiements nous vaut année après année des corrections financières parmi les plus élevées que la Commission européenne prononce contre les États...

L'une des mesures du projet de budget suscite tout particulièrement la perplexité : l'an dernier, 300 millions d'euros avaient été inscrits pour imprévus. La dotation est réduite d'un tiers pour 2019, la consommation des crédits en 2018 ayant été de l'ordre de 190 millions d'euros. Cela a été la divine surprise de l'année puisqu'au moment de la construction du budget, on pouvait craindre plus d'un milliard d'euros de corrections financières. Le Gouvernement, manifestement, escompte encore cette fois une issue heureuse... Et aucune marge n'est laissée pour le soutien aux exploitations elles-mêmes. À ce propos, il est regrettable que la ligne ouverte en 2018 n'ait pas été mobilisée à ce jour pour accompagner les agriculteurs, éleveurs en particulier, qui subissent la sécheresse. Sur ce déficit de précaution, le Gouvernement répond que la dotation en cas de besoin serait abondée par une loi de finances rectificative, mais les collectifs n'ont pas vocation à couvrir des

impasses budgétaires parfaitement identifiables au moment de la loi de finances initiale ! Le budget ne comporte pas non plus les moyens de doter les mécanismes par lesquels transitent les interventions d'urgence de soutien aux revenus agricoles. Et malgré son intérêt, la nouvelle déduction pour épargne de précaution n'aura aucune valeur pour les 50 % d'agriculteurs dont le revenu est inférieur à 14 000 euros par an.

Il existe encore un point de désaccord majeur entre le Sénat et le Gouvernement, qui porte sur les réductions d'allègements du coût du travail saisonnier. Le Gouvernement refuse de rétablir un dispositif qui concerne 73 000 exploitations soumises à une concurrence très forte de la part de pays à faible coût du travail. Certes, par rapport au budget initial qui prévoyait tout simplement la suppression du dispositif TO-DE (travailleurs occasionnels-demandeurs d'emploi), un début de solution a été apporté. Toutefois, il reste une perte sèche de l'ordre de 30 à 40 millions d'euros – et de 30 millions d'euros sur les autres lignes du programme 149 puisque le petit geste sur les TO-DE serait financé par un redéploiement de crédits...

Ce blocage et plus largement le défaut de cohérence du budget par rapport à notre ambition agricole constituent une raison impérieuse de rejeter les crédits de la mission, comme l'an dernier. Je vous avais alors, en revanche, recommandé l'adoption des crédits du CAS-DAR. Je n'en ferai pas de même cette année. D'une part, le compte a accumulé des capacités de dépense qui vont bien au-delà de sa capacité effective à dépenser : la taxe qui l'alimente et qui pèse sur les exploitations agricoles mériterait d'être allégée, sinon elle ira alimenter d'autres politiques publiques. D'autre part, les interventions du CAS ne sont pas évaluées avec suffisamment de rigueur.

**M. Yannick Botrel, rapporteur spécial de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du CAS Développement agricole et rural ».** – Merci de vos paroles amicales, qui me vont droit au cœur. Je vais compléter ce propos par des considérations sur les crédits de la forêt et la politique de sécurité sanitaire agricole et alimentaire. Avant cela, sur la composante analysée par Alain Houpert, je veux souligner quatre éléments. En premier lieu, la mission que nous examinons pèse moins de 10 % de l'ensemble des concours à l'agriculture qui s'élèveraient à plus de 23 milliards d'euros en 2019. Nous avons peu de visibilité sur la PAC et encore moins de capacité d'inflexion : or, elle représente plus de dix fois les crédits budgétaires agricoles. Il serait bon de réfléchir à des moyens de renforcer l'information des deux commissions des finances du Parlement sur l'exécution budgétaire européenne, puisqu'il existe des vases communicants entre le budget national et la gestion des enveloppes budgétaires européennes.

Deuxième point : la structure des soutiens publics à l'agriculture a considérablement évolué et la part des déductions sociales et fiscales se renforce par rapport à celle des crédits. Cela réduit la pilotabilité des interventions et en atténue les capacités contracycliques. Il faut donc être très vigilant sur les allègements et autres niches sociales, et sur le dispositif TO-DE, d'autant que le remplacement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) par des allègements de cotisation pourrait se traduire par un bilan moins avantageux pour les exploitants, une fois prises en compte les perspectives d'un ressaut de l'imposition des revenus.

Troisième point : le Gouvernement bénéficie des efforts entrepris au cours de la législature précédente pour améliorer la gestion des aides européennes. Le plan Feaga a demandé un travail considérable de mise à jour d'un registre parcellaire graphique qui avait été négligé. L'investissement commence à produire des résultats ; la Commission européenne



et la justice européenne paraissent sensibles à l'amélioration de notre infrastructure de paiement. Les exploitants agricoles ont participé à cet effort et il serait assez justifié que les économies pour la France leur reviennent, au moins pour la partie des corrections financières établies sur des constatations réelles.

Enfin, la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques n'intègre en rien le Brexit, qui privera le budget européen de recettes nettes. Il faudra bien se résoudre à renationaliser une part des soutiens européens ! Dans le domaine agricole la loi de programmation n'est pas soutenable, paradoxe au vu de sa justification.

La politique forestière de la France ne décolle pas et la réduction des crédits de paiement pour la forêt en 2019 traduit ce manque d'ambition. L'atonie des années précédentes se prolonge. Il faudra tenir compte aussi de l'impact de la suppression de l'indemnité compensatoire de défrichement dans les cas envisagés aux articles 18 *bis* et 18 *ter* du projet de loi de finances, à supposer que ces deux dispositions survivent à leur examen par le Conseil constitutionnel, puisque le produit minime de la taxe correspondante revient au fonds spécial bois pour lequel il représente une certaine ressource quand même. Les crédits baissent à nouveau et les économies réalisées sur les suites de la tempête Klaus, qu'il est hasardeux de considérer comme... closes, ne sont pas mobilisées pour la forêt. Les dépenses d'investissement sont à l'étiage dans le domaine de la lutte contre l'incendie et de l'amélioration des dessertes forestières. Quant à la subvention destinée à l'Office national des forêts (ONF), son niveau est maintenu mais il serait logique de l'augmenter ! Car l'ONF a deux missions distinctes, l'une d'intérêt général, l'autre de valorisation de la ressource en bois et forêt. Un conventionnement est intervenu entre l'ONF, l'État et les communes forestières. En échange d'objectifs de collecte et d'investissement, les relations financières ont été stabilisées. J'ai régulièrement indiqué que l'effort de collecte demandé à l'ONF ne semblait pas cohérent avec les objectifs de la stratégie française de transition énergétique et de bioéconomie. Le contrat d'objectifs et de performances (COP) repose sur une modification de la composition du personnel de l'ONF – davantage de contrats de droit privé et moins de fonctionnaires. Tous ces équilibres posent problème. Si l'on ajoute que la forêt française est en mauvaise santé et que sa composition mériterait d'être mieux pensée, nous sommes face à des difficultés importantes, récurrentes. Nous attendons la présentation du nouveau projet stratégique pour la forêt et le bois. Il faudra l'examiner avec soin et le chiffrer. En attendant, la situation financière de l'ONF n'est pas bonne. Malgré un prix du bois relativement élevé, le chiffre d'affaires plafonne, l'établissement ne parvenant pas à écouler toute sa récolte. Il est endetté à hauteur de 340 millions d'euros pour un chiffre d'affaires très inférieur. L'ONF n'est pas le seul acteur de la forêt à souffrir : de nombreuses scieries sont en situation délicate et beaucoup de notre capacité de transformation a disparu ces dernières années.

Les crédits de sécurité sanitaire des aliments sont à peu près stabilisés, une fois prise en compte la réduction des dépenses liées au contentieux des vétérinaires sanitaires, qui a été piloté à vue ces dernières années. Seules deux modifications sont notables. Le budget prévoit 40 emplois nouveaux pour le rétablissement d'un contrôle sanitaire aux frontières après le Brexit. L'ampleur des besoins n'est pas facile à évaluer, elle dépendra des effets de détournement du trafic, mais il manquerait 40 emplois. La seconde évolution c'est le renforcement de la dotation à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et de travail (Anses). Est-ce pour espérer récupérer une partie des autorisations de mise sur le marché des produits vétérinaires ? Le Royaume-Uni en assurait 40 %. Selon les données de la comptabilité analytique de l'agence, pourtant, ces activités sont lourdement déficitaires pour elle. Elles exercent donc un effet d'éviction sur le financement de la recherche et des analyses. Au demeurant, il est inquiétant que se soit constitué une sorte

de marché de la police sanitaire, avec une concurrence féroce entre les agences nationales des États membres pour récupérer les marchés. Cela pose problème à l'heure où nos compatriotes sont très sensibles aux questions de nocivité de certains produits. Pour le reste, en dépit des carences de notre infrastructure de maîtrise du risque sanitaire, rien de nouveau. Les états généraux de l'alimentation avaient été l'occasion d'annoncer des objectifs très généraux, mais aussi très ambitieux. Le budget ne les traduit pas. CAP 2022 a repris nos observations sur la sécurité sanitaire des aliments et pointé les carences. En vain. Enfin, alors même que l'on réaffirme des ambitions pour le bio, les objectifs du plan Ecophyto 2 ne sont pas plus atteints que ceux du premier plan. Tout ceci est déconcertant, car on connaît la gravité des risques induits par les déficiences. Il faut une réorganisation structurelle : intégration des différents services ministériels, plus grande cohérence des financements, gouvernance plus ouverte et sans conflits d'intérêts. Je rappelle notre rapport rédigé il y a trois ans...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'audition récente sur les aides agricoles ne m'a pas rassuré. Les retards de versement ont été considérables, alors que les agriculteurs sont dans la difficulté et attendent. Et la sur-administration se traduit par des coûts de gestion trop élevés, avec des contrôles à trois niveaux, européen, ministériel, régional... Des économies de gestion sont possibles dans l'administration.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** – La plus grande vigilance sera de mise en 2019, année charnière, alors que des incertitudes sans précédent planent sur le monde agricole : aléas climatiques de plus en plus forts, volatilité des marchés sans précédent, concurrence exacerbée entre les pays et les continents, perte de production en France sous l'effet des mesures contre les produits phytosanitaires, négociations commerciales jamais aussi féroces entre les quatre centrales d'achat et les 12 000 fournisseurs. Dans le même temps la PAC est de moins en moins commune. Les négociations portent actuellement sur une réduction de 15 % du premier pilier et 25 % du deuxième. Renationalisation des aides, écologie punitive, voire dictature de l'écologie... Et la seule réponse du Gouvernement consiste à réduire le budget de l'agriculture de près de 20 %, 300 millions d'euros d'économies demandés aux agriculteurs.

C'est le budget de tous les paradoxes. Les TO-DE seront supprimés d'ici 2021, alors que ce Gouvernement veut réduire le coût du travail et que la loi Egalim a réduit les possibilités d'usage des phytosanitaires, ce qui exige d'employer plus de main-d'œuvre. Avec la suppression du soutien à ces emplois saisonniers, la compétitivité de la France va souffrir : l'écart est de 75 % entre notre pays et la Pologne, par exemple...

La dotation de réserve pour aléas climatiques et problèmes sanitaires a perdu 100 millions d'euros, un véritable pied de nez à l'agriculture... En 2018, 190 millions ont été utilisés, dont 178 pour les refus d'apurement communautaire - une auto-assurance de l'État contre ses propres erreurs administratives. L'enveloppe diminue, malgré les problèmes actuels, et surtout la sécheresse, qui va entraîner de gros dégâts cet hiver. Quant à la peste porcine, la seule mesure trouvée a été l'installation d'une clôture électrique entre la Belgique et la France. Le Brexit induit aussi des problèmes sanitaires. Je rappelle que 1,7 milliard d'euros de denrées alimentaires proviennent de pays extérieurs à l'Union européenne, qui n'appliquent pas les normes européennes et qui concurrencent de façon déloyale nos produits. On demande de plus en plus à nos agriculteurs, on surtranspose les réglementations européennes et l'on fait entrer des marchandises qui échappent à toute exigence. Nous avons parlé cette année du Mercosur, de l'accord Australie-Nouvelle Zélande, de l'accord CETA ; après le Brexit de nouveaux accords interviendront et via le Royaume-Uni de nouveaux produits extérieurs seront déversés sur les marchés européens. Or seulement 40 ETP sont

prévus pour contrôler ces importations aux frontières françaises ! La direction générale de l'alimentation a avoué en avoir demandé 90 ; mais c'est 900 qu'il faudrait en recruter pour assurer un contrôle efficace.

J'en appelle à la cohérence du Gouvernement sur la stratégie de sécurité sanitaire mais aussi sur l'application de la loi Egalim et l'équilibre des relations commerciales. Sur les TO-DE, il faudrait ajouter 40 millions d'euros pour faire écho à ce qu'a voté le Sénat mercredi dernier.

La fiscalité sur l'épargne de précaution apportera peut-être une certaine amélioration, dès lors que les stocks sont inclus dans le périmètre, et non la seule épargne en numéraire. La durée de dix ans nous convient aussi. Mais pourquoi limiter le mécanisme à quatre associés en GAEC ? En outre, la règle *de minimis* est un calcul si difficile à faire que les centres de gestion se garderont bien de conseiller cette épargne.

La maîtrise de la TICPE sur le gasoil non routier est une bonne chose, elle permet une simplification administrative, la réduction du tarif se faisant sans déclaration. La redevance pour pollutions diffuses augmente de 50 millions d'euros, perçus sur les achats de phytosanitaires, pesant par conséquent sur les agriculteurs.

La suppression des petites taxes pose question. Un tel toilettage est bienvenu, mais pour faire quoi ? Les 87 millions d'euros de recettes de ces taxes sont compensés en 2019, mais après ? Le moral des agriculteurs n'a jamais été aussi bas. Nous critiquons sans cesse nos agriculteurs au nom de l'écologie tandis que nous ouvrons grand la porte aux importations qui ne respectent pas nos normes.

La commission des affaires économiques est donc défavorable à ce budget. Puisque 320 sénateurs viennent de se prononcer pour le maintien des TO-DE, il faut dire clairement au Gouvernement que sans les fonds nécessaires pour faire perdurer ce dispositif, l'avis sera obligatoirement défavorable.

**M. Antoine Lefèvre.** – Certains sujets reviennent d'année en année... Pour les versements PAC, à fin 2018, deux tiers des dossiers de l'année 2016 restent à traiter. La fédération de l'agriculture biologique a saisi le Défenseur des droits. Nos rapporteurs ont-ils reçu des assurances à ce sujet ?

Sur les aides sécheresse, je rejoins le rapporteur pour avis : contrairement à ce qui se passe en France, les pouvoirs publics en Allemagne ont débloqué les sommes, si bien que les agriculteurs allemands achètent aujourd'hui le fourrage qui nous manquera cet hiver.

Je regrette qu'aucune nouvelle disposition fiscale ne soit prise en faveur de la forêt. On nous parle constamment d'écologie... Alors soutenons la filière et construisons en bois ! L'écologie est surtout un bon prétexte pour créer des taxes.

**M. Jérôme Bascher.** – L'ONF est de manière récurrente en déficit et endetté. N'est-il pas temps de séparer ses missions, et de confier à une autre structure publique, la Forestière, qui gère au sein du groupe CDC des forêts privées, l'exploitation des forêts publiques ? C'est une piste de réforme !

**M. Marc Laménie.** – Les moyens humains manquent dans les administrations départementales, les moyens humains manquent sur le terrain. Reste-t-il suffisamment d'agents au niveau local, par rapport à l'administration centrale ? Combien d'ETP cela

représente-t-il ? Les agriculteurs sont en grande difficulté, ce qui explique leur mal-être. Les dispositions budgétaires sont-elles suffisantes pour faire face aux aléas climatiques ?

**M. Michel Canévet.** – Je serai moins négatif que nos deux rapporteurs spéciaux. Il y a tout de même des motifs de satisfaction ! Le nouveau ministre, j’imagine, sera sensible au travail effectué par le Sénat ; j’escompte que nous aurons avec lui un dialogue de qualité. La réduction budgétaire n’est pas forcément une mauvaise chose, car on ne peut réclamer des économies à l’État et demander toujours plus de crédits. Le dispositif sur l’épargne de précaution, les allègements fiscaux, sont de bonnes solutions. Je rejoins M. Duplomb sur les travailleurs occasionnels. Il faut tenter de rapprocher les dispositions de ce que le Sénat a voté tout récemment.

La diminution du nombre de fonctionnaires est un impératif, mais la sécurité alimentaire en est un autre, il faut donc plutôt envisager des redéploiements, ce qui résoudra aussi la suradministration de dispositifs qui fonctionnent mal. En Bretagne, sur le programme Leader 2014-2020, nous n’avons consommé que 3 % des crédits. Les agriculteurs dans la détresse ne comprennent pas les retards de versements, dus à de graves dysfonctionnements.

Comment évolue le secteur de la pêche ? L’activité économique se porte bien mais le nombre de navires recule. Il faut parler aux jeunes de ce métier, où l’on gagne bien sa vie.

**M. Thierry Carcenac.** – Je voudrais évoquer l’avenir des chambres d’agriculture, dont les missions s’accroissent par transferts, à mesure du désengagement territorial de l’administration. Si l’on va vers une réduction des chambres, l’agriculture en subira l’impact de plein fouet. Qu’en est-il du travail de nos rapporteurs spéciaux sur la fiscalité agricole ? Car on ne voit rien venir...

Enfin, en matière sanitaire, on parle beaucoup d’abattoirs, des grands prédateurs dans les territoires de montagne : vous avez dit que les crédits ont été légèrement majorés, mais qu’ils étaient peut-être insuffisants. Pouvez-vous en dire un peu plus ?

**M. Bernard Lalande.** – En 2016, 15 % des recettes provenaient de subventions, ce qui représentait 124 % du résultat brut avant impôt. Le monde agricole vit donc sous perfusion ! Le schéma agricole que nous défendons ne doit-il pas être revu ?

**M. Alain Houpert, rapporteur spécial.** – Laurent Duplomb, tel un docteur, a posé le bon diagnostic : l’État est schizophrène, ses objectifs, notamment l’agriculture biologique, induisent un besoin de main-d’œuvre, mais ses décisions défavorisent l’emploi. Le calendrier de versement des aides doit être normalisé, le Gouvernement s’y est engagé, mais nous devons demeurer vigilants ! L’ONF est devenue une agence de préservation des espèces et de la biodiversité, je conviens que c’est utile mais le bois ne travaille pas assez en France – sauf en menuiserie. Marc Laménie, oui, les agents devraient être moins dans les contrôles et plus en appui sur le terrain, dans les fermes. Quant aux aléas climatiques, ils ne sont aujourd’hui pas couverts. C’est certain, le système de l’épargne de précaution risque d’être délaissé à cause de la règle *de minimis* ; et il concernera effectivement plutôt les agriculteurs qui ont un revenu supérieur à 50 ou 60 000 euros.

On laisse entrer n’importe quel produit en France, je suis bien d’accord. Nous accordons des clauses d’équivalence sanitaire pour des motifs commerciaux. Et après, il est bien difficile de réagir. La France a la zone maritime la plus vaste du monde, elle devrait être

le premier producteur, mais on assiste à des bagarres entre pays, sur le ramassage des coquilles Saint-Jacques, par exemple : que l'Europe explique les règles au lieu de les imposer.

Thierry Carcenac a raison de souligner le rôle central des chambres d'agriculture, elles sont des acteurs importants dans les territoires. Sur la fiscalité agricole, moi non plus, je ne vois rien venir de vraiment significatif malgré la déduction pour épargne de précaution. On évalue à 18 millions d'euros le coût des prédateurs. Enfin, s'il existe une agriculture à deux vitesses, il ne faut pas négliger les petites exploitations...

**M. Yannick Botrel, rapporteur spécial.** – Sur la filière bois, Alain Houpert et moi avons rédigé un rapport il y a plusieurs années ; j'ai le sentiment que depuis, rien n'a changé. L'activité est très fragmentée, trois millions de propriétaires forestiers, un grand nombre d'organismes professionnels, et pas moins de cinq ministères concernés. Je n'ai pu auditionner les représentants de l'ONF cette année, mais l'idée de fractionner ses activités ne me paraît pas avoir grand intérêt : la Société forestière, du groupe CDC, gère 100 000 hectares de forêt, pour le compte des collectivités territoriales, mais surtout pour son propre compte car la Caisse des dépôts est un gros propriétaire forestier ! Je ne vois pas comment elle pourrait intervenir efficacement à la place de l'ONF. L'office est en réforme permanente depuis des années, c'est du reste un problème ! Mais on ne saurait renverser le modèle.

Sur les débouchés de la filière bois, on progresse : à Rennes, un collège a été construit entièrement en bois, et dans la région de Toulouse, un pôle de recherche en chimie du bois mène des recherches prometteuses, qui en sont au stade fondamental mais atteindront sans doute dans quelques années le stade de la valorisation industrielle. Il faut rendre la filière plus opérationnelle, avec moins d'opérateurs et des objectifs plus ambitieux, mais il existe une vraie ligne de fracture sur la valorisation de la ressource, entre les professionnels qui souhaitent que le bois soit transformé entièrement sur le territoire national, et ceux qui estiment que fermer les frontières aurait des conséquences dramatiques sur les cours du bois.

Suradministration ? Vaste débat. En France, où l'on considère que chacun est un délinquant potentiel, on a tendance à prendre toutes les mesures pour surveiller les activités. En outre, le ministère de l'agriculture demeure sous le coup d'enquêtes européennes et risque un redressement en cas de décision défavorable de l'Union européenne... La lassitude des agriculteurs s'explique à la fois par toute la paperasserie à remplir et par le risque, qui subsiste, d'une reprise après contrôle. Peut-être y a-t-il des gains à espérer dans l'efficacité du contrôle.

On manque effectivement de main-d'œuvre dans le secteur de la pêche, mais aussi de personnel dans les usines de transformation, à Douarnenez par exemple, et l'on fait venir des travailleurs de La Réunion. Pourquoi une telle démotivation à l'égard de ce métier ? Siégeant au conseil départemental de l'agriculture des Côtes d'Armor, j'entends déplorer amèrement le nombre insuffisant de nouvelles installations, mais on passe son temps également à se plaindre, à décrier l'activité, à tenir un discours négatif sur le métier ! Cela aussi, c'est de la schizophrénie ! Sur la pêche, je voudrais évoquer une conséquence du *Brexit* dont on ne parle guère : 60 % de la ressource halieutique provient des eaux britanniques...

Sur la fiscalité, on enregistre tout de même des progrès. Les grands principes ont été présentés dès l'origine par le Gouvernement, et ils ont été bien accueillis par tous les interlocuteurs, y compris les parlementaires. Lors d'une réunion au ministère des finances à l'époque, les professions agricoles avaient formulé des demandes de correction, sur le passage

à l'impôt sur les sociétés par exemple, ou sur les modalités de l'épargne de précaution. Sur ces deux points, ce qui a été demandé a été repris dans les mesures gouvernementales.

**M. Bernard Lalande.** – La réintégration des retards de versement pose parfois problème : tel service du fisc applique un lissage lorsque l'aide est perçue au titre de plusieurs exercices, mais tel autre le refuse et prend en compte d'un coup la totalité de la somme...

Quant aux TO-DE, je déplore leur disparition programmée, car les aides étaient ciblées sur des emplois temporaires, dans des activités de main-d'œuvre, récolte des légumes, fruits, fleurs. La perte sera sensible pour une certaine catégorie d'employeurs.

**M. Alain Houpert, rapporteur spécial.** – Effectivement ! Le premier producteur mondial de sapins de Noël est situé dans le Morvan. Il perdra 400 000 euros, soit le bénéfice total d'exploitation. La production des sapins de Noël se déplacera dans d'autres pays...

**M. Laurent Duplomb.** – Le pouvoir d'achat des ménages dans les années cinquante et soixante était consacré à 50 % à l'alimentation, aujourd'hui cette part est tombée à 8 %. Je suis agriculteur depuis 1995 : le prix du lait n'a pas changé depuis cette date, celui de la viande non plus. En revanche les charges ont bondi... Je produisais alors 300 000 litres de lait, pour un revenu inchangé j'en produis aujourd'hui 600 000 litres. Sans aides, il n'y aurait plus de production agricole en France.

**M. Vincent Éblé, président.** – L'avis des rapporteurs est défavorable sur les crédits de la mission.

*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 ».*

**M. Alain Houpert, rapporteur spécial.** – Sur le CAS-DAR mon avis est pour la première fois défavorable.

**M. Yannick Botrel, rapporteur spécial.** – Pour ma part je m'en tiens à l'abstention.

*La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».*

*La réunion est close à 10 h 30.*

*La réunion est ouverte à 16 h 20.*

**Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Cohésion des territoires » (et articles 74 à 74 quinquies) - Programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », « Politique de la ville », « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » - Examen des rapports spéciaux (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 17 h 30.*

**Mercredi 21 novembre 2018**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 8 h 35.*

**Projet de loi de finances pour 2019 - Examen de l'article 19, précédemment réservé, et position de la commission sur la première partie du projet de loi de finances pour 2019 – Tome II du rapport général (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

**Proposition de loi visant à lutter contre la désertification bancaire dans les territoires ruraux - Examen des amendements de séance au texte de la commission (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Recherche et enseignement supérieur » (et articles 78 et 78 bis) – Examen du rapport spécial**

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».** – Les crédits de paiement alloués à cette mission s'élèvent à 27 milliards d'euros. Les crédits progressent de 504 millions d'euros, soit une augmentation de 1,8 % par rapport à 2018. Ces augmentations doivent être mises en regard des annulations de crédits prévues dans le projet de loi de finances rectificative pour 2018, que nous avons examiné la semaine dernière et qui prévoyait plus de 224 millions d'euros d'annulation sur cette mission, ce qui nous laisse rêveurs.

Le budget de l'enseignement supérieur *stricto sensu* s'inscrit cette année dans la trajectoire dessinée par la loi de finances de 2018. Les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante » connaissent une légère progression de 1,02 %, soit 173 millions d'euros en crédits de paiement.

Ce budget est globalement satisfaisant dans le contexte budgétaire actuel. De plus, il faut prendre en considération les crédits consacrés à l'enseignement supérieur et à la recherche à travers le Grand Plan d'investissement, qui s'élèvent à 645 millions d'euros.

Je partage les principales orientations de la politique qui sous-tend ce budget et, en particulier, le plan Étudiants et l'importance accordée à l'orientation. C'est en orientant mieux les étudiants que l'on réduira l'échec en licence, qui touche 40 % des étudiants, et l'insertion professionnelle des jeunes.

J'observe en revanche que, cette année encore, des dépenses salariales contraintes ne sont pas intégralement budgétées, et ce à hauteur d'environ 50 millions d'euros. Il est insupportable de ne pas prévoir une dépense pourtant certaine. Le glissement vieillesse-technicité (GVT) des établissements, dépense obligatoire, ne pourra pas être couvert. Par ailleurs, beaucoup d'emplois pourtant budgétés ne sont pas créés : ils servent de variable d'ajustement. Ce n'est pas une bonne méthode !

S'agissant des dotations des universités, la part reçue par chaque établissement progresse légèrement. Ce n'est pas satisfaisant : à ce régime, aucun rattrapage ne sera jamais fait et les inégalités auront tendance à s'accroître. Une enquête nous a montré que seuls 76 % des emplois budgétés sont réellement créés.

Les ressources propres de ces universités ne représentent en moyenne que 16 % de leurs dépenses de fonctionnement, ce qui est tout à fait insuffisant. On espère que la valorisation de la recherche pourra faire évoluer cette situation. Les frais d'inscription demeurent extrêmement faibles. M. le Premier ministre a annoncé que les étudiants non européens pourraient voir leurs cotisations augmenter substantiellement, potentiellement de 170 euros à 2 700 euros. Un rapport de la Cour des comptes doit paraître incessamment, qui recommande d'augmenter les frais d'inscription pour les étudiants français également, du moins en master et en doctorat. Je milite chaque année pour qu'on améliore la situation des étudiants en augmentant les frais d'inscription. On accepte plus facilement de payer une cotisation à un club de sport, dont l'effet sur l'avenir est tout de même moins important que celui des études supérieures ! Cela dit, ces nouvelles ressources devraient être réellement mises au service des étudiants, de leur environnement et de la pédagogie.

Le soutien à l'enseignement privé progresse de 2,5 % par rapport à 2018, après une diminution de 45 % entre 2008 et 2018. Un étudiant inscrit dans un établissement *d'enseignement supérieur privé* d'intérêt général (EESPIG) est peu soutenu par l'État : moins de 600 euros, alors que le coût par étudiant s'élève à plus de 9 000 euros. L'économie que représentent ces 100 000 étudiants pour le budget de l'État s'élève à environ 800 millions d'euros ! Je vous proposerai donc, comme les années précédentes, d'adopter un amendement tendant à augmenter la dotation allouée à ces établissements.

Les crédits du programme 231 « Vie étudiante » pour 2019 connaissent des changements modestes. Les cotisations pour les mutuelles étudiantes, qui s'élevaient en moyenne à 217 euros par étudiant, sont remplacées par la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC), qui sera de l'ordre de 90 euros. Cet allègement de coûts pour les étudiants est plutôt une bonne chose. En revanche, la méthode employée a quelque chose de peu convenable : tous les étudiants paieront cette contribution, y compris ceux qui sont inscrits dans des EESPIG, alors que ces derniers recevront seulement 20 euros en retour, contre 40 pour ceux des établissements publics. Nous devons interpeller Mme la ministre de l'enseignement supérieur au sujet de cette inégalité, et lui demander d'affecter la totalité du produit de cette contribution à la vie étudiante, notamment, à la mobilité.

Je vous demande par ailleurs d'adopter l'amendement n° 1, qui vise à réaffecter 14 millions d'euros du programme « Vie étudiante » au soutien aux EESPIG. N'oublions pas que je demanderai également à Mme la ministre que le produit total de la CVEC, soit environ 130 millions d'euros, soit attribué à la vie étudiante, au lieu de 90 millions d'euros seulement.

Par ailleurs, le projet de loi de finances rattache à cette mission un article 78, qui supprime l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE). Ce dispositif visait à soutenir les



étudiants ayant obtenu un diplôme pendant quelques mois, le temps qu'ils trouvent un emploi. Ces crédits sont très peu utilisés : seuls 29 millions d'euros ont été consommés. Ce système contrarie en outre d'autres dispositifs existants et crée une différence entre les étudiants en fonction de leur obtention d'un diplôme. Je suis donc favorable à l'adoption de l'article 78.

Compte tenu de toutes ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission, sous réserve de l'amendement que je vous présente.

**M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».** – Le budget de la recherche augmente de manière significative pour la deuxième année consécutive ; il faut donc savoir où vont les fonds.

La somme des budgets des programmes « Recherche » devrait atteindre 11,75 milliards d'euros au titre des autorisations d'engagement et 11,86 milliards d'euros au titre des crédits de paiement en 2019, ce qui représente une hausse de 274 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit 2,4 %, par rapport aux crédits pour 2018. Le budget pour 2019 s'inscrit ainsi dans la trajectoire dessinée pour 2018, avec une forte progression des crédits alloués aux programmes « Recherche » sur deux ans, de l'ordre de 817 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit 3,7 %, et de 440 millions d'euros en crédits de paiement, soit 1,9 %.

En dépit d'un contexte budgétaire contraint, ces hausses de crédits significatives traduisent concrètement le soutien du Gouvernement à la recherche.

Le montant total des crédits alloués aux programmes qui dépendent du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, c'est-à-dire les programmes 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » et 193 « Recherche spatiale », s'établira en 2019 à 8,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 8,8 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une forte hausse de 322,4 millions d'euros, ou 3,9 %, en autorisations d'engagement, et de 376,4 millions d'euros, ou 4,5 %, en crédits de paiement par rapport à 2018.

À l'inverse, les programmes de la mission qui ne dépendent pas du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche verront pour la plupart leurs moyens stagner, voire diminuer en 2019. Leur budget total s'élèvera à 3,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une baisse significative de 1,5 %. Ce sera notamment le cas des programmes 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle », 191 « Recherche duale (civile et militaire) » et 186 « Recherche culturelle et culture scientifique ».

Deux exceptions subsistent à cette tendance morose.

En premier lieu, le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricole », qui porte notamment les crédits de l'Institut national de la recherche agronomique (Inra) et de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea), voit ses crédits progresser de 2 %. L'année 2019 sera marquée par la préparation de la fusion de ces deux organismes en un institut unique, qui devrait voir le jour au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Selon les informations qui m'ont été communiquées, la préparation de cette fusion se déroulerait dans de bonnes conditions.

En second lieu, le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » bénéficiera d'une hausse de 5,8 millions d'euros en autorisations d'engagement. Cette évolution correspond à une augmentation de la dotation du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) visant à faire face à l'accroissement des dépenses destinées à la protection antiterroriste des installations, mais aussi au coût des programmes d'accompagnement du réacteur Jules Horowitz et du démonstrateur Astrid.

Dans le même temps, l'Institut français du pétrole-Énergies nouvelles (IFP-EN) verra sa subvention pour charges de service public diminuer de 4,1 millions d'euros en 2019, puis en 2020. Cette dotation a diminué de 24 % en huit ans !

Je voudrais souligner trois éléments saillants concernant les augmentations de crédits de la recherche en 2019.

Premièrement, les programmes 172 et 193 captent l'intégralité de cette hausse de crédits. Sur deux ans, le budget du programme 172 progresse de 5,2 % et celui du programme 193 de 8,8 %, tandis que, comme en loi de finances pour 2018, les programmes qui ne dépendent pas du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur voient leurs crédits stagner ou diminuer.

Deuxièmement, le budget alloué à la recherche spatiale française absorbe les deux tiers de la progression des crédits de la mission, avec une augmentation de 205 millions d'euros des crédits du programme 193, pour atteindre 1,82 milliard d'euros. Cette progression significative, pour la seconde année consécutive, résulte entièrement de l'augmentation de la contribution française à l'Agence spatiale européenne (ASE), passée de 963 millions d'euros en 2018 à 1,17 milliard d'euros en 2019. Cette hausse très importante est destinée à financer les engagements de la France sur le programme Ariane 6, tout en poursuivant l'apurement de la dette française auprès de l'ASE afin de permettre sa résorption totale à l'horizon de 2020.

Troisièmement, le programme 172 bénéficiera de 171 millions d'euros supplémentaires, qui se décomposent schématiquement en quatre grandes enveloppes. La moitié de cette augmentation, soit 86,3 millions d'euros en crédits de paiement, concerne l'Agence nationale de la recherche (ANR), dont les moyens retrouveront un niveau qui n'avait plus été atteint depuis 2010, ce qui lui permettra de renouer avec un taux de succès supérieur à 15 %. La seconde enveloppe est destinée à financer les plans « SI Labo » et « Intelligence artificielle », ainsi que les conventions industrielles de formation par la recherche. Le plan Intelligence artificielle bénéficiera donc de 17 millions d'euros en 2019, auxquels s'ajoutent 12 millions d'euros en provenance des programmes d'investissements d'avenir, pour accompagner la mise en place d'un réseau emblématique d'instituts dédiés, les instituts interdisciplinaires d'intelligence artificielle, ou 3IA. Je ne peux que saluer les efforts consentis afin de doter la France d'une véritable stratégie en matière d'intelligence artificielle ; je regrette néanmoins que les moyens alloués à ce plan en 2019 demeurent très en deçà des annonces du Gouvernement. Une troisième enveloppe, de 30 millions d'euros, vise à compenser auprès des organismes de recherche le coût des mesures salariales.

Enfin, près de 20 millions d'euros supplémentaires sont alloués aux grandes infrastructures de recherche et aux organisations internationales. À cet égard, je tenais à signaler la révision à la hausse des coûts engendrés par la construction du réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER) à Cadarache. Alors que la subvention versée au CEA pour le projet ITER est passée de 80,1 millions d'euros en 2014 à

128,9 millions d'euros en 2018, ce montant est porté à 152,8 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2019, soit près du double du coût initial.

Ce budget pour 2019 accorde donc une priorité très claire à la recherche spatiale, au budget de l'Agence nationale de la recherche, ainsi qu'aux grandes infrastructures de recherche et aux organisations internationales. Par voie de conséquence, les dotations allouées aux organismes de recherche stagnent ou diminuent. Les directeurs des organismes de recherche ont ainsi attiré mon attention sur deux problématiques.

Au cours des trois dernières années, la masse salariale des organismes de recherche a augmenté dans des proportions considérables, en raison de la relance de la politique salariale. Ainsi, la hausse de 31 millions d'euros des crédits de l'action 14 du programme 172, qui porte les subventions pour charges de service public destinées à financer les moyens généraux des organismes de recherche dépendant du ministère – CNRS, CEA, INSERM, entre autres – a pour objet de compenser les diverses mesures salariales décidées par le précédent Gouvernement en faveur des fonctionnaires. Néanmoins, elle est souvent insuffisante, d'autant que le GVT n'est pas compensé pour les organismes de recherche. Pour absorber cette hausse et rester à l'équilibre, les organismes de recherche n'ont pas d'autre choix que de réduire leurs effectifs, ce qui se traduit par une sous-exécution croissante des plafonds d'emplois.

Par ailleurs, plusieurs situations d'impasse budgétaire à moyen et long terme m'ont été signalées, appelant à une gestion plus prospective des crédits dédiés aux organismes de recherche.

Ainsi, le CEA se trouvera confronté à un surcoût de plusieurs centaines de millions d'euros dans le cadre de la construction du réacteur Jules Horowitz, tandis que les plans de santé commandés par le Gouvernement à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) ne bénéficieraient pas des financements adéquats – Laure Darcos nous en dira plus à ce sujet.

À plus long terme, l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) devra faire face à des besoins de financement de l'ordre de 500 millions d'euros pour le renouvellement de la flotte océanographique, sans qu'aucun plan d'investissement à moyen terme n'ait été élaboré à ce jour. Cependant, lors du comité interministériel de la mer du 15 novembre, le Premier ministre a annoncé le lancement d'une réflexion pour le maintien de la capacité opérationnelle de la flotte scientifique et la modernisation de ses équipements. Je ne saurais que soutenir cette démarche et inviter le Gouvernement à poursuivre dans cette voie, de manière à doter la flotte océanographique d'un plan d'investissement pluriannuel permettant d'anticiper au mieux les besoins de financement de l'institut. Il s'agirait d'un vrai choix en faveur d'une politique d'excellence.

Le crédit d'impôt recherche (CIR) augmentera de 200 millions d'euros par rapport à 2018 pour atteindre 6,2 milliards d'euros.

Étant donné le coût considérable de cette dépense fiscale pour les finances publiques, plusieurs études ont entrepris d'évaluer son impact sur les dépenses de recherche. Ces différents travaux ont conclu à la difficulté de disposer d'une évaluation précise de l'impact et de l'efficacité du CIR. Néanmoins, la plupart des évaluations s'accordent à reconnaître l'existence d'un effet positif du crédit d'impôt sur les dépenses de recherche des entreprises. Ainsi, les derniers travaux de Jacques Mairesse et Benoît Mulkay démontrent que,

lorsque le coût de la recherche diminue de 10 %, les dépenses de recherche augmentent de 5 %. J'estime donc que le CIR demeure un outil efficace, même s'il faut en vérifier le périmètre.

Je souhaiterais conclure mon propos en évoquant deux défis budgétaires pour la mission « Recherche » : les financements européens et les crédits en provenance des programmes d'investissements d'avenir.

En ce qui concerne les financements européens, qui sont également des financements sur projets compétitifs, les chiffres du programme-cadre « Horizon 2020 » pour la recherche en Europe ne sont guère flatteurs pour notre pays et tendent à montrer que le recul de la France en matière de recherche s'amplifie. Les participations françaises représentent à ce stade un total de 3,5 milliards d'euros, soit 10,7 % des financements disponibles, contre 11,3 % sur l'ensemble du septième programme-cadre de recherche et développement technologique.

Face à ce constat, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a été chargé de concevoir un plan d'action pour renforcer la participation française au sein des programmes de recherche européens, dont il conviendra de suivre avec attention la mise en œuvre.

Par ailleurs, l'épuisement progressif des crédits en provenance des programmes d'investissement d'avenir, qui représentent une part non négligeable du budget des organismes de recherche, se traduit par des difficultés financières réelles pour certains opérateurs. Le tarissement de cette source de financement devra faire l'objet d'une attention particulière dans la mesure où ces versements ponctuels ont pris la place de lignes budgétaires classiques.

Pour finir, je tenais à souligner que, en dépit des contraintes budgétaires fortes, il ne peut y avoir d'économies sur la recherche publique, notamment fondamentale. La mission « Recherche et enseignement supérieur » bénéficiant de hausses de crédits importantes, je souhaite que notre commission des finances propose au Sénat d'en adopter les crédits.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le budget de cette mission se confond parfois avec les programmes d'investissement d'avenir, ce qui le rend extrêmement peu lisible.

Je souscris à l'amendement défendu par Philippe Adnot et je le rejoins au sujet de la vie étudiante. Si la CVEC rapporte plus que les besoins, il faut en diminuer le montant ; sinon, il faut allouer plus de crédits à la vie étudiante. Hélas, il est coutumier de prélever des excédents de recettes pour abonder le budget général, s'éloignant ainsi de l'objectif initial. Les besoins en matière de vie étudiante sont, à l'évidence, considérables : il faut donc réévaluer le plafond de cette taxe.

**Mme Laure Darcos, rapporteur pour avis de la commission de la culture.** – Si les crédits des programmes rattachés au ministère de la recherche connaissent une évolution favorable, en revanche, ceux des programmes gérés par d'autres ministères stagnent ou diminuent.

Il convient de se féliciter de la forte augmentation de la contribution de la France aux programmes européens et internationaux de recherche, d'une meilleure prise en compte

du déroulement de la carrière des chercheurs, ingénieurs et techniciens, ainsi que de l'augmentation des crédits de l'ANR.

Toutefois, ces tendances positives ne doivent pas masquer les menaces qui pèsent sur la recherche à moyen terme. Il y a lieu de s'inquiéter de la part croissante des financements sur projet dans le budget des opérateurs de recherche. S'ils constituent désormais des ressources complémentaires indispensables, ils ne compensent cependant que partiellement la diminution dans le temps de la dotation de base.

Il faut ensuite aborder avec lucidité la question du niveau des subventions pour charges de service public. Celles-ci sont largement obérées par l'augmentation de la masse salariale et du coût du GVT. Ces charges élevées, subies et indépendantes de la stratégie des opérateurs en matière de ressources humaines, contraignent certains d'entre eux à réduire leurs effectifs dans des proportions parfois importantes. Cette situation n'est pas tenable à long terme et menace les projets de recherche.

Quant aux plans de santé confiés à l'Inserm, Mme la ministre de la recherche a évoqué un effort de 17 millions d'euros en matière de gestion pour 2019, pris sur les fonds de réserve. Une subvention européenne sera par ailleurs allouée en particulier à la lutte contre le virus Ebola. Il y a eu une épidémie à Kinshasa parmi les Casques bleus. Les États-Unis ont beaucoup dépensé pour les vacciner, mais le financement de vaccins par l'Inserm a été bloqué. Cela dit, l'annonce de Mme la ministre représente incontestablement une avancée. Nous n'avons cessé, depuis un an et demi, d'alerter les pouvoirs publics sur l'absence de financement d'État pour la mise en œuvre des plans de santé décidés par l'exécutif. La stratégie nationale de santé publique mériterait de voir ses crédits affectés dès la loi de finances initiale. Je veux être sûr que le plan Médecine France génomique 2025 sera complètement assuré, ce qui ne semble pas être le cas.

Quatre objectifs me semblent prioritaires. C'est, tout d'abord, la nécessaire revalorisation salariale des chercheurs et la remise à plat de leur régime indemnitaire. Il en va de l'attractivité de ce métier et de la capacité de la France à tenir son rang dans ce domaine stratégique.

Le deuxième objectif est la réussite de la fusion entre l'Inra et l'Irstea, qui doivent former un leader mondial de la recherche publique dans le domaine de l'agriculture, de l'alimentation et de l'environnement, ce qui répond à de forts enjeux sociétaux en matière de sécurité alimentaire, de gestion des ressources naturelles, de biodiversité et d'agroécologie. Les engagements de l'État doivent être tenus.

Troisièmement, il me semble nécessaire de rétablir un lien de confiance entre l'État et le CEA. Il faut éviter que les solutions arrêtées pour limiter le coût des projets de recherche dans le nucléaire ne pénalisent l'ensemble des activités de recherche du CEA.

Enfin, il faut donner au plateau de Saclay, vitrine de la recherche française, les moyens de ses ambitions. Son développement est aujourd'hui menacé par le manque d'infrastructures de transport dignes de ce nom. La construction de la ligne 18 du métro du Grand Paris est urgente.

Sous ces réserves, la commission de la culture a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis de la commission de la culture. –**

Les évolutions du budget de l'enseignement supérieur sont certes positives, mais son augmentation reste inférieure à l'inflation et à l'augmentation du budget général de l'État. Surtout, elle ne correspond pas à la hausse du nombre d'étudiants. Du fait de dépenses contraintes – Gouvernement, compensation de la hausse de la CSG, extension du plan Étudiants –, une part bien faible de cette augmentation servira à améliorer les conditions matérielles des études supérieures.

Les EESPIG demeurent maltraités. Afin de rétablir la contribution de l'État par étudiant à hauteur de 1 000 euros en trois ans, la commission de la culture a adopté un amendement similaire à celui qu'a présenté Philippe Adnot. Le fonds pour la mobilité à l'entrée dans l'enseignement supérieur semble surdoté au regard des treize aides accordées l'année dernière. Nous avons donc choisi d'y puiser, pour ainsi dire, les crédits nécessaires à la revalorisation de l'aide aux EESPIG.

Nous approuvons la suppression de l'ARPE, dispositif inefficace et manquant d'accompagnement.

Le plafonnement des recettes affectées à la CVEC à hauteur de 95 millions d'euros est manifestement trop bas et pourrait être réévalué aux alentours de 130 millions d'euros. Je n'ai pas reçu d'engagements clairs de Mme la ministre sur ce point.

La plateforme Parcoursup a plutôt bien fonctionné. Cela a des conséquences financières. Il faut prévoir quelques ajustements : raccourcissement du calendrier, mise en place d'un répondeur, amélioration de l'information donnée aux étudiants. Les établissements doivent être plus transparents sur les critères pris en compte dans les algorithmes locaux. Il ne me semble pas souhaitable d'aller plus avant dans l'anonymisation des dossiers.

La commission de la culture a donc émis un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement supérieur, sous réserve de l'adoption de nos amendements.

**M. Antoine Lefèvre.** – Les crédits de la recherche traduisent-ils les préconisations exprimées en matière de transition vers des formes durables de développement et de mobilité ? A-t-on tiré les leçons des difficultés rencontrées lors des rentrées universitaires successives ? Le manque de places était criant dans certaines formations.

**M. Gérard Longuet.** – Les décisions prises à l'été 2007 par Mme Pécresse quant à l'autofinancement des universités ont-elles abouti à des résultats significatifs ?

Par ailleurs, je veux faire une remarque quelque peu désabusée. Je relève une contradiction absolue : le Gouvernement ne prend pas position sur le nucléaire, mais s'arc-boute sur les positions du candidat Macron. D'une part, il faudrait revenir à 50 % de production électrique d'origine nucléaire ; d'autre part, le Gouvernement consacre – et tant mieux ! – des sommes importantes à la recherche nucléaire fondamentale. Y croit-il, ou non ? S'il a l'intention de ne rien faire avec cette recherche, plutôt que de gaspiller cet argent, on pourrait plutôt s'intéresser à l'égyptologie ou à l'héritage gaulois dans la France d'aujourd'hui !

Dans le même esprit, les crédits de l'IFP-EN sont en diminution, alors que cet institut apporte chaque année des solutions extrêmement concrètes pour améliorer la performance des moteurs thermiques, réponse immédiate au besoin de moins émettre de CO<sub>2</sub>

dans l'atmosphère. Ceux qui peuvent être utiles à court terme, on les étrangle ! D'autres, on les arrose ! Il faudrait mettre les intentions en harmonie avec les moyens.

**M. Alain Houpert.** – La fuite des cerveaux est un problème français : on a une bonne formation, mais il faudrait peut-être inciter nos étudiants à en trouver la substantifique moelle. Notre pays est pourtant attractif. A-t-on des chiffres à ce sujet ?

Sur la recherche, on n'a pas conscience en France de l'importance de l'intelligence artificielle. Les crédits alloués à ce secteur sont insuffisants. Ici, on légifère avant de chercher. D'autres pays, moins éthiques, cherchent sans légiférer. Les GAFAM eux-mêmes se feront dépasser par la Chine et l'Inde.

Enfin, je relève une aporie française sur le diesel. Quand on distille un baril de *brent*, l'essence n'est pas du diesel, on ne peut pas convertir l'un en l'autre. On va donc devoir gérer des stocks considérables de diesel.

**M. Arnaud Bazin.** – Concernant l'intelligence artificielle, peut-on espérer une vision européenne au sein de laquelle les crédits français pourraient trouver pertinence et cohérence ? La Chine a lancé un défi au monde entier en la matière. Les moyens qu'y consacre la France ont-ils un sens isolément ?

**M. Marc Laménie.** – Je m'interroge sur la répartition des emplois dans le domaine de la recherche et de l'enseignement supérieur. L'État emploie directement 11 855 équivalents temps plein (ETP) ; les opérateurs, 260 000. A-t-on une idée du nombre d'opérateurs ? Comment se répartissent-ils entre recherche et enseignement supérieur ?

Concernant l'importance des dépenses fiscales, l'augmentation de certaines, tel le crédit d'impôt recherche, est significative ; pour d'autres, l'augmentation est très faible. Ne pourrait-on pas simplifier tout cela ?

**M. Jérôme Bascher.** – D'année en année, les mêmes inquiétudes s'expriment. Concernant la fusion de l'Inra et de l'Irstea, je m'inquiète du nombre d'établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) et d'établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) dans ce domaine. Leur diversité n'est pas toujours justifiée. L'Ined est indépendant, alors qu'il pourrait s'agir d'un département du CNRS. Ne peut-on pas aller plus loin dans les fusions, quitte à casser certains EPST en deux ?

**M. Claude Nougéin.** – Je soutiens l'amendement présenté par Philippe Adnot. Par ailleurs, la plateforme Parcoursup, dont la mise en place a été un événement important, a besoin de certains réglages. On me dira que c'est mieux que le tirage au sort,...

**M. Vincent Éblé, président.** – Pas sûr !

**M. Claude Nougéin.** – ... mais des inquiétudes demeurent. Le budget dévolu à cette plateforme est-il suffisant ? Faut-il l'augmenter pour que cela se passe mieux l'année prochaine ?

**Mme Christine Lavarde.** – Où en est-on du programme Ariane 6 ? Sommes-nous encore compétitifs par rapport à la Russie et aux États-Unis ?

**M. Patrice Joly.** – Ma question a trait à l'accès de certaines catégories sociales et certains territoires à l'enseignement supérieur. Mme la ministre a évoqué le développement de

maisons universitaires. Disposons-nous d'informations sur cette perspective sans doute positive ?

**M. Sébastien Meurant.** – Concernant la réforme des chambres de commerce et d'industrie, qu'en est-il du financement des écoles consulaires ? Quelles sont les conséquences de cette réforme sur l'apprentissage ?

**M. Victorin Lurel.** – Je m'interroge sur la situation de l'enseignement supérieur dans les outre-mer après la partition de l'université des Antilles et de la Guyane. Quels moyens sont attribués aux nouvelles universités ?

**M. Michel Canévet.** – Certains centres de recherche sont financés par des taxes ou des contributions volontaires. Leur évaluation entre-t-elle dans le périmètre de cette mission ? Si tel n'est pas le cas, comment s'opère-t-elle ? Des contrats d'action entre l'État et ces organismes devraient être en vigueur.

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial.** – Oui, on manque de places dans certaines formations. Certaines ont été ouvertes ; le ministère y a affecté des crédits. Surtout, 120 000 places sont vacantes ! La vraie question, c'est l'orientation. La volonté de Mme la ministre de mettre l'accent sur l'adéquation entre les places disponibles et ce que souhaitent les étudiants est louable. Ces 120 000 places vacantes relèvent souvent de formations professionnalisantes, comme l'informatique et le numérique.

On est encore bien loin de l'autonomie financière des universités. Leurs ressources propres ne contribuent qu'à 16 % de leur budget. Il faudrait que chaque étudiant cotise à hauteur de 10 000 euros pour parvenir à une pleine autonomie budgétaire des universités. En revanche, l'autonomie de décision résultant des réformes de Mme Pécresse fait aujourd'hui consensus.

**M. Gérard Longuet.** – Très bien !

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial.** – La fuite des cerveaux est importante dans certains domaines, notamment la biologie. Beaucoup d'étudiants vont faire un tour aux États-Unis. En revanche, beaucoup de cerveaux nous arrivent aussi de l'extérieur. C'est une bonne chose que les nôtres aillent voir ailleurs, mais il faut veiller à ce qu'ils reviennent, et éviter que ce soient les meilleurs qui s'en aillent. D'où l'intérêt d'augmenter les frais d'inscription pour améliorer la qualité de la vie universitaire et offrir des cours en anglais pour attirer les étudiants étrangers.

Quant aux emplois réels, des plafonds sont fixés, mais une proportion très élevée de ces emplois n'est pas créée, pour des raisons d'ajustement budgétaire. C'est dommage : nous avons besoin de ces emplois.

Quant à l'enseignement privé, je traite essentiellement des EESPIG, c'est-à-dire des établissements non lucratifs.

J'ai peu d'informations sur les maisons universitaires décentralisées. Leur création a représenté un dilemme pour beaucoup d'universités. Je pense que ce pourrait être très utile pour la proximité de l'enseignement supérieur, par exemple dans de petits départements comme le mien. Mais il ne faut pas que cela se fasse au détriment de la qualité.



J'en viens au désengagement consulaire : du fait de leur réorganisation, les chambres consulaires ne financent presque plus les écoles de commerce. C'est pourquoi, afin d'équilibrer leur budget, certains grands établissements ont considérablement augmenté leur nombre d'étudiants, asséchant par là même le recrutement pour certaines écoles de province plus modestes.

Je sais que la situation en Guyane a pu être catastrophique, mais je ne dispose pas de renseignements supplémentaires.

**M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial.** – Le rapport signale la baisse des crédits de l'IFP Énergies nouvelles. Les coûts d'Astrid et d'Horowitz connaissent une inflation considérable et problématique. Arriverons-nous un jour à les maîtriser ? Faut-il pour autant arrêter ce type de recherche ?

**M. Gérard Longuet.** – C'est exactement le problème.

**M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial.** – Il faut en débattre avec le ministre. Pour le réacteur de quatrième génération, il faut mieux utiliser chaque composant et réduire la quantité de déchets et contrôler plus étroitement le financement. L'IFP Énergies nouvelles voit ses crédits baisser de 24 % en quelques années, ce qui est considérable. C'est l'ancien Institut français du pétrole...

**M. Gérard Longuet.** – Il nous a permis de disposer d'une industrie pétrolière. Nul ne se plaint que la France ait Total !

**M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial.** – Absolument. L'objectif du plan sur l'intelligence artificielle est d'atteindre 1,5 milliard d'euros mais, en réalité, il n'y a que 9 % de crédits nouveaux. Or les Chinois et les Américains consacrent l'équivalent de 4 milliards d'euros par an à ces domaines. Nous ne jouons pas dans la même cour... Il faut une ambition européenne. Hors l'Allemagne, nos voisins européens sont à l'écart. Aucun n'a rendu le plan stratégique demandé par la Commission. Il faut prendre le taureau par les cornes.

Le Crédit d'impôt recherche représente 80 % de la dépense fiscale pour la recherche. Cela constitue déjà une forte concentration. Le montant du CIR augmente, il faut le réévaluer régulièrement et, sans doute, revoir son périmètre : il pourrait financer la matière grise aussi.

Sur les fusions possibles, on peut évoquer aussi les instituts hospitalo-universitaires. L'IGF réfléchit à la mutualisation entre le Cirad et l'Inra et l'IRD et le CNRS d'autre part, pour réduire la masse salariale globale.

Ariane 6 a fait l'objet de débats à l'Assemblée nationale, car notre contribution a déjà dépassé 1 milliard d'euros, mais il s'agit d'un fleuron national, et ce lanceur doit sortir même s'il n'est pas compétitif. Je demanderai à la ministre si un programme Ariane 7 est en cours, qui serait plus compétitif, car je crains un désengagement des autres États membres. Déjà, les Allemands songent à utiliser Space X pour leurs satellites...

Les taxes et contributions de recherche sont encadrées par des contrats d'objectifs et de performance (COP). Concernant les engagements du Gouvernement en matière de développement durable, le programme « *Make our planet great again* » (Mopga) bénéficie de 750 000 euros – essentiellement pour le CNRS.

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial.** – Parcoursup coûtait 5,7 millions d’euros en 2018 et coûtera 6,5 millions d’euros en 2019. Le succès sera là quand les potentialités des étudiants seront connues dès le lycée et que le monde universitaire se sera adapté. Les universités doivent savoir vanter leurs mérites et être attractives.

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous avons un amendement de crédits à examiner, déposé par M. Adnot à l’article 39.

*L’amendement n° 1 est adopté.*

**M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial.** – L’article 78 bis est issu d’une mission de l’Assemblée nationale, et est assez complexe.

*À l’issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l’adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » sous réserve de l’adoption de son amendement. Elle décide également de proposer l’adoption des articles 78 et 78 bis.*

**Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 79 à 81 *ter*) et le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 12h15.*

*La réunion est ouverte à 17 h 30.*

**Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 75 à 76 *quinquies*) - Comptes d’affectation spéciale « Aides à l’acquisition de véhicules propres », « Financement des aides aux collectivités pour l’électrification rurale (FACÉ) », « Transition énergétique » et « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » - Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » - Examen des rapports spéciaux (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 19 h 05.*

**Jeudi 22 novembre 2018**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président –

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**Projet de loi de finances pour 2019 - Examen définitif de l'équilibre, des missions (dont la mission « Défense » précédemment examinée et réservée), des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie**

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous procédons ce matin à l'examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2019.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous voici donc réunis pour la traditionnelle « réunion balai », qui nous permet de confronter les votes que notre commission des finances a émis, par anticipation, avec ceux de l'Assemblée nationale. En effet, nous n'avons pas encore eu l'occasion de nous prononcer sur certaines modifications adoptées par l'Assemblée nationale, soit sur les crédits, soit sur les articles rattachés aux missions. Avant de détailler chacune des missions budgétaires, je vais rappeler brièvement quelques éléments généraux.

À l'issue de l'examen de la première partie, le solde budgétaire de l'État s'établissait à 98,6 milliards d'euros, en amélioration de 77,8 millions d'euros par rapport à l'équilibre budgétaire présenté dans le projet de loi de finances. Cette évolution résulte d'une majoration de 170,5 millions d'euros des recettes fiscales nettes, d'une majoration de 17,3 millions d'euros des recettes non fiscales et d'une hausse de 110 millions d'euros des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales.

La principale majoration de recette fiscale votée par l'Assemblée nationale concerne la limitation aux seules cessions intragroupes de la baisse à 5 % du taux de la quote-part imposable dans le cadre de la « niche Copé », soit 200 millions d'euros.

Les principales minorations de recettes fiscales concernent l'autorisation, pendant un an, pour les entreprises du secteur ferroviaire d'acquérir du gazole normalement réservé à un usage agricole – 15 millions d'euros –, le relèvement du plafond de la contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives affectée au Centre national pour le développement du sport – 15 millions d'euros –, la suppression de l'article 26 qui neutralise le montant de fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée versé sur la part de TVA affectée aux régions – 14 millions d'euros –, la diminution de certains taux des taxes affectées aux centres techniques industriels et aux comités professionnels de développement économique – 13 millions d'euros – et l'exonération sur les produits énergétiques utilisés dans le cadre de la navigation fluviale – 9 millions d'euros.

Une partie des amendements adoptés en première et en seconde délibérations sur la seconde partie du présent projet de loi ont cependant conduit à des dépenses supplémentaires de 656 millions d'euros, tandis que 236 millions d'euros d'économies ont été demandées aux ministères.

En conséquence des votes sur la seconde partie du projet de loi de finances, l'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération, sur la proposition du Gouvernement, avec l'avis favorable de sa commission des finances, un amendement qui constate une dégradation du solde budgétaire de 421 millions d'euros. Le déficit passe donc de 98,6 milliards d'euros à 99,1 milliards d'euros. Ce sera le « budget des 100 » : 100 milliards de déficit, 100 % de dette publique, 100 dizaines de milliards de prélèvements obligatoires – loin de l'amélioration des comptes promise l'an dernier !

Cette augmentation résulte d'abord de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement de la fiscalité du carburant annoncées par le Premier ministre le 14 novembre 2018, prenant la forme d'une augmentation de crédits de 250 millions d'euros du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » et de 100 millions d'euros du programme « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables ». Elle résulte encore de la prise en compte d'exonérations de cotisations sociales portées par les missions « Agriculture, alimentation et forêt », « Travail et emploi » et « Outre-mer », à hauteur respectivement de 75 millions d'euros, 65 millions d'euros et 30 millions d'euros ; de l'augmentation des crédits consacrés à la prime d'activité dans la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », à hauteur de 116 millions d'euros ; enfin, de la prise en compte de décisions annoncées lors du rendez-vous salarial du 18 juin 2018, concernant notamment la revalorisation des indemnités kilométriques et des frais de nuitées, qui entraîne une augmentation des crédits de la mission « Crédits non répartis » à hauteur de 20 millions d'euros.

Le Gouvernement indique que ces augmentations de crédit sont « intégralement financées » par des réductions de crédits. Il est ainsi fait appel aux crédits des différents ministères à hauteur de 236 millions d'euros, en excluant la masse salariale des ministères et des opérateurs, les dépenses de guichet, les dépenses peu pilotables, les crédits relatifs aux relations avec les collectivités territoriales, aux ministères des armées et de la justice ainsi que les crédits relatifs aux pouvoirs publics, aux investissements d'avenir et au grand plan d'investissement.

Venons-en à la position définitive de la commission des finances sur chacune des missions et des articles rattachés.

## ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

### *Article 71 ter*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La commission a adopté le 7 novembre les crédits de la mission « Action extérieure de l'État », tels que modifiés par ses amendements. En première délibération, l'Assemblée nationale n'a pas modifié ces crédits, mais a adopté un article additionnel 71 *ter*. En seconde délibération, les députés ont minoré les crédits de la mission de 6,7 millions d'euros. Je vous propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par les amendements adoptés par la commission des finances et d'adopter sans modification l'article 71 *ter*.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par ses amendements. Elle lui propose également d'adopter sans modification l'article 71 ter.*

## ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

*Article 71 quater*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Réunie le 7 novembre, la commission des finances a adopté sans modification les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » et a rejeté l'article 71 *quater*. En seconde délibération, l'Assemblée nationale a minoré les crédits de la mission de 4,2 millions d'euros. Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, je vous propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission et le rejet de l'article 71 *quater* par l'adoption d'un amendement de suppression n° 1 du rapporteur spécial Jacques Genest.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission. Elle lui propose également de supprimer l'article 71 quater.*

## AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

*Compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Réunie le 20 novembre 2018, la commission des finances a rejeté les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et ceux du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ». Je vous propose de confirmer cette position.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission, non plus que ceux du compte d'affectation spéciale.*

## AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

*Compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers »**Article 72*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le 7 novembre 2018, la commission des finances a adopté sans modification les crédits de la mission « Aide publique au développement », du compte de concours financiers, ainsi que l'article 72. En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté sans modification les crédits de la mission et du compte de concours financiers. En seconde délibération, l'Assemblée nationale a minoré les crédits de la mission de 12,6 millions d'euros.

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement ».** – Pourquoi ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Pour financer les mesures nouvelles que j'ai citées – sans que cela permette d'éviter la dégradation du solde...

Je vous propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission et du compte de concours financiers, ainsi que de l'article 72.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission, du compte de concours financiers, et de l'article 72.*

#### ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

##### *Article 73*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La commission des finances a adopté sans modification, le 8 novembre, les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation » et l'article 73. En seconde délibération, l'Assemblée nationale a minoré les crédits de la mission de 3 926 euros – le ridicule ne tue pas ; c'est vraiment pour dire que tout le monde participe... Je vous propose de confirmer notre position.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission et de l'article 73.*

#### COHÉSION DES TERRITOIRES

##### *Articles 74, 74 bis, 74 ter, 74 quater, 74 quinquies, 74 sexies*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Pour ce qui concerne la mission « Cohésion des territoires », la commission des finances a décidé le 20 novembre de proposer au Sénat, à l'issue du débat et de l'examen des amendements qu'elle a adoptés, de rejeter les crédits de la mission. Elle a adopté sans modification les articles 74, 74 ter, 74 quater et 74 quinquies, ainsi que l'article 74 bis tel que modifié par ses amendements, et elle a supprimé l'article 74 sexies. Je vous propose de confirmer ces décisions.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat, à l'issue de l'examen des amendements qu'elle a adoptés, de ne pas adopter les crédits de la mission et de supprimer l'article 74 sexies. Elle lui propose en revanche d'adopter sans modification les articles 74, 74 ter, 74 quater et 74 quinquies et d'adopter l'article 74 bis tel que modifié par ses amendements.*

#### CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Réunie le 31 octobre, la commission des finances a adopté sans modification les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ». En seconde délibération, l'Assemblée nationale a majoré les crédits de la mission de 228 538 euros. Je vous propose de confirmer notre décision.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission.*

## CULTURE

*Article 74 septies*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Réunie le 14 novembre, la commission des finances a adopté sans modification les crédits de la mission « Culture » et l'article 74 *septies*. En seconde délibération, l'Assemblée nationale a minoré les crédits de la mission de 7,6 millions d'euros. Je vous propose de confirmer, là encore, notre décision.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission et l'article 74 septies.*

## DÉFENSE

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Réunie le 8 novembre, la commission des finances a réservé son vote sur les crédits de la mission « Défense ». En seconde délibération, l'Assemblée nationale a majoré les crédits de la mission de 10 millions d'euros. Le rapporteur spécial souhaitant s'abstenir sur les crédits de la mission, je vous propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat.

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial de la mission « Défense ».** – Pour la première fois, les Opex sont intégralement financées sous enveloppe, ce qui remet en cause la lettre et l'esprit de la loi de programmation militaire (LPM). Je préconisais initialement l'abstention pour ne pas cautionner ces crédits ; notre commission étant cependant tenue de se prononcer, je propose de nous en remettre à la sagesse de notre assemblée. Considérant pour ma part que le pacte passé avec les militaires n'est pas respecté, je m'abstiendrai.

**M. Claude Raynal.** – Notre collègue Dominique de Legge est devenu bien modéré ! Je m'attendais, à entendre ses propos, à une position de rejet.

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial.** – Je ne vous empêche pas de voter contre !

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission décide de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits de la mission.*

## DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

*Budget annexe « Publications officielles et information administrative »*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – S'agissant de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », la commission des finances a adopté les crédits de la mission tels que modifiés par son amendement et a adopté sans modification ceux du budget annexe. En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté sans modification les crédits de la mission et du budget annexe. En seconde délibération, elle a minoré les crédits de la mission de 6,6 millions d'euros. Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, je vous propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission

tels que modifiés par l'amendement de notre rapporteur spécial Michel Canévet, qu'il propose cependant de rectifier par un amendement n° 2, et de confirmer l'adoption sans modification du budget annexe.

**M. Michel Canévet, rapporteur spécial de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».** – Mon amendement tendait à réduire les crédits de la mission pour la rendre exemplaire. Je l'ai cependant modifié pour tenir compte des décisions prises à l'Assemblée nationale, en réduisant de 8,9 millions d'euros les crédits du programme 129 et de 0,8 million d'euros les crédits du programme 308 « Protection des droits et libertés ».

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission tels que modifiés par son amendement ainsi rectifié et d'adopter sans modification les crédits du budget annexe.*

## ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

*Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »*  
*Compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »*

*Compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres »*

*Compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »*

*Compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACE) »*

*Articles 75, 76, 76 bis, 76 ter, 76 quater et 76 quinquies*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La commission des finances a rejeté hier les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Elle a adopté sans modification les articles 75, 76, 76 bis, 76 ter, 76 quater et 76 quinquies. Elle a également adopté sans modification les crédits du budget annexe et des comptes d'affectation spéciale. Je vous propose de confirmer ces décisions.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission. Elle propose en revanche d'adopter sans modification les crédits du budget annexe, des comptes d'affectation spéciale, et les articles 75, 76, 76 bis, 76 ter, 76 quater et 76 quinquies.*

## ÉCONOMIE

*Compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »*

*Articles 76 sexies, 76 septies et 85*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La commission des finances a adopté les crédits de la mission « Économie » tels que modifiés par son amendement et a adopté sans modification ceux du compte de concours financier. Elle a adopté l'article 85 tel que modifié par son amendement.



L'Assemblée nationale a majoré les crédits de la mission en première délibération, puis les a minorés de 4,1 millions d'euros en seconde délibération. Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, je vous propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés par l'amendement adopté par la commission des finances le 6 novembre.

Je vous propose également d'adopter l'article additionnel 76 *sexies* tel que modifié par l'amendement n° 3 que les rapporteurs spéciaux vous proposent et le n° 4 que je vous propose moi-même. Je vous propose également d'adopter sans modification l'article 76 *septies*. Je vous propose encore de confirmer l'adoption sans modification des crédits du compte de concours financiers et de confirmer l'adoption de l'article 85 tel que modifié par l'amendement adopté par la commission des finances le 6 novembre.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission tels que modifiés par son amendement. Elle lui propose également d'adopter sans modification le compte de concours financiers. Elle lui propose enfin d'adopter l'article additionnel 76 sexies tel que modifié par ses amendements, d'adopter sans modification l'article 76 septies, et d'adopter l'article 85 tel que modifié par son amendement.*

#### ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

##### ***Compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce »***

##### ***Comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics »***

##### ***Article 77***

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Réunie le 17 octobre, la commission des finances a adopté sans modification les crédits de la mission « Engagements financiers de l'État », ceux du compte d'affectation spéciale et ceux des comptes de concours financiers. Elle a également adopté sans modification l'article 77. En première délibération, l'Assemblée nationale n'a pas adopté de modification. En seconde délibération, l'Assemblée nationale a minoré les crédits de la mission de 500 000 euros. Je vous propose de confirmer notre position.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission, du budget annexe, des comptes de concours financiers, ainsi que l'article 77.*

#### ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Réunie le 31 octobre, la commission des finances a adopté sans modification les crédits de la mission « Enseignement scolaire ». L'Assemblée nationale a adopté sans modification les crédits de la mission en première délibération, mais les a minorés de 761 087 euros en seconde délibération. Je vous propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission.*

## GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES

### CRÉDITS NON RÉPARTIS

#### ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES

#### *Compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »*

#### *Articles 77 bis, 77 ter, 84 ter et 84 quater*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Réunie le 7 novembre, la commission a adopté les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines (GFiPuRH) tels que modifiés par les amendements qu'elle a adoptés et a adopté sans modification les crédits des missions « Crédits non répartis » et « Action et transformation publiques », ainsi que le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Elle a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 77. En première délibération, l'Assemblée nationale a modifié les crédits de la mission « GFiPuRH » et adopté les articles additionnels *77 bis*, *77 ter*, *84 ter* et *84 quater*.

L'article *77 bis* prévoit une expérimentation du compte financier unique pour les collectivités territoriales. L'article *77 ter* prévoit la mise en place d'une agence comptable au sein des collectivités publiques volontaires. L'article *84 ter* précise les critères de calcul de la décote applicable à la cession de biens du domaine privé de l'État dans les conditions fixées par l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques. L'article *84 quater* autorise la cession à titre gratuit à la Polynésie française de l'hôtel du commandement de la Marine situé à Papeete.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a minoré les crédits de la mission « GFiPuRH » de 6 millions d'euros et les crédits de la mission « Crédits non répartis » de 26 millions d'euros, et elle a majoré les crédits de la mission « Action et transformation publiques » de 2,2 millions d'euros.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « GFiPuRH » tels que modifiés par l'amendement adopté par notre commission le 7 novembre et par mon amendement n° 5. Celui-ci, partant du constat que les diminutions d'effectifs opérées par le Gouvernement sont loin de l'objectif de 120 000 et que les fonctionnaires restent nécessaires sur le terrain, diminue les primorecrutements dans les seules administrations centrales. Cette mesure se traduirait par une économie de l'ordre de 45,4 millions d'euros, 91 millions d'euros en année pleine. Le service public doit rester au service du public, des usagers, notamment dans les départements les plus ruraux. Au niveau central en revanche, nous sommes suradministrés – souvenez-vous du rapport de la Cour des comptes sur les trois niveaux de contrôle, européen, national et régional, des aides à l'agriculture, qui entraîne retards et impayés...

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial.** – Permettez-moi d'excuser mon co-rapporteur spécial, Claude Nougein, qui n'a pas pu être parmi nous. Nous avons des avis

partagés sur la mission : M. Nougéin partage l'avis du rapporteur général, alors que pour moi, l'amendement n° 5 va trop loin - c'est un coup de rabot exceptionnel.

Les articles 77 *bis* et 77 *ter* sont des expérimentations qui ne me posent aucun problème ; je propose de les adopter de même que l'article 84 *quater*.

Sur l'article 84 *ter* relatif à la décote, l'amendement de l'Assemblée nationale pose problème. Il avait reçu un avis défavorable du Gouvernement, mais a quand même été adopté. Il va très loin et est très compliqué à mettre en œuvre. Sur la liste des biens susceptibles d'être cédés par l'État, on essaie de repérer dans les communes des terrains pouvant servir de compensation pour construire des logements sociaux. Je m'en remettrais à la sagesse. La décote concerne essentiellement Paris, où elle est parfois exceptionnelle. Dans l'îlot Saint-Germain, elle atteint presque un million d'euros par logement social !

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le coût de sortie du logement social à Paris est délirant... Sagesse également sur l'article 84 *ter*, pour en débattre en séance après expertise : c'est un amendement normatif.

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Distinguons l'administration centrale de l'administration territoriale de l'État. L'administration départementale, en contact avec les citoyens, rend des services de proximité, alors que l'administration régionale est pléthorique. Ainsi, la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dréal) de Nouvelle Aquitaine comprend 1 100 personnes – ce qui, selon un préfet, est le double de ce qui est nécessaire...

**M. Marc Laménié.** – Je voterai l'amendement du rapporteur général. L'administration centrale est prépondérante, mais il y a de moins en moins de monde sur le terrain. Je suis également effaré par le nombre d'ETP dans les opérateurs de l'État, d'autant qu'on se demande parfois qui fait quoi...

**M. Jean-Claude Requier.** – Je confirme les propos de M. Gabouty. Si vous voulez vous faire applaudir au Congrès des maires, divisez par deux les effectifs des Dréal, qui empêchent les maires de réaliser leurs projets !

**M. Jacques Genest.** – Supprimons quelques postes de fonctionnaires, notamment du ministère des Finances. Comment expliquer qu'à la moindre mission, il y ait quatre ou cinq inspecteurs ? Et nous créons régulièrement des agences où ils sont grassement payés sans servir à quelque chose...

Hier, lors du débat « La ruralité, une chance pour la France », j'avais indiqué que ce serait un très bon sujet d'oral à l'ENA ; pour une fois, ils parleraient de la ruralité !

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – J'aurais rêvé d'un amendement sur les opérateurs de l'État mais ils sont très différents les uns des autres, et certains ont des besoins légitimes. Il est difficile de proposer un rabot général. Parmi les opérateurs, il y a notamment les universités, qui ont acquis leur autonomie, et les établissements publics culturels comme le château de Versailles, qui était auparavant une agence. Il faudrait que chaque rapporteur spécial fasse des propositions sur les opérateurs de sa mission.

Je partage vos analyses sur le niveau régional : nous avons perdu le caractère pluridisciplinaire du pouvoir d'intervention des préfets, qui ne sont plus capables d'avoir une vision globale. Avec des structures comme les Dréal, l'administration de l'État se régionalise.

Mon amendement n° 5 prévoit la suppression de postes à hauteur de 45 millions d'euros, mais nous devons avoir un débat sur le niveau d'administration que nous souhaitons. Les Français ont le sentiment d'avoir de moins en moins d'interlocuteurs en direct. Demain, on ne pourra plus se rendre dans un centre des impôts sans avoir pris, préalablement, un rendez-vous sur internet. Tout sera dématérialisé...

**M. Vincent Éblé, président.** – Imaginez si nous faisons cela dans nos mairies !

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il faut moins de monde dans les administrations centrales et les opérateurs, mais plus sur le terrain, au plus près du public.

Je vous propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits des missions « Crédits non répartis » et « Action et transformation publiques », du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », ainsi que l'adoption d'un article additionnel après l'article 77, et de le transformer en article additionnel avant l'article 77 *bis*.

Avis favorable également aux articles 77 *bis* et 77 *ter* ; avis de sagesse sur l'article 84 *quater*, avis favorable à l'article 84 *quater*.

*Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, l'amendement n° 5 est adopté. En conséquence, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 39 (État B) ainsi modifié.*

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » ainsi modifiée, des crédits des missions « Crédits non répartis » et « Action et transformation publiques » sans modification, et du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » sans modification.*

*La commission confirme sa proposition de demander au Sénat l'adoption d'un article additionnel après l'article 77, en le transformant en article additionnel avant l'article 77 *bis*.*

*Elle décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des articles 77 *bis* et 77 *ter*.*

*Elle décide de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'adoption de l'article 84 *ter*, et d'adopter sans modification l'article 84 *quater*.*

### ***Immigration, asile et intégration***

#### ***Article 77 quater***

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le 31 octobre, nous avons rejeté les crédits de la mission, sur proposition de son rapporteur spécial Sébastien Meurant.

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté sans modification les crédits de la mission et a adopté l'article additionnel 77 *quater*, simple précision technique.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a minoré les crédits de la mission de 5,9 millions d'euros.

Je vous propose de confirmer le rejet des crédits de la mission et d'adopter sans modification l'article 77 *quater*.

*Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » et d'adopter sans modification l'article 77 quater.*

### ***Investissements d'avenir***

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Sur proposition du rapporteur spécial Christine Lavarde, nous avons adopté sans modification les crédits de la mission. En première et en seconde délibération, l'Assemblée nationale a voté de même. Je vous propose de confirmer ce vote.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Investissements d'avenir ».*

### ***Justice***

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le 24 octobre, nous avons adopté, sur proposition du rapporteur spécial Antoine Lefèvre, les crédits de la mission, sans modification. En première délibération, l'Assemblée nationale fait de même. En seconde délibération, l'Assemblée nationale a majoré les crédits de la mission de 1,1 million d'euros. Je vous propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission.

*Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Justice ».*

### ***Médias, livre et industries culturelles***

#### ***Compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »***

##### ***Article 84 quinquies***

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le 31 octobre, sur proposition du rapporteur spécial Roger Karoutchi, nous avons adopté sans modification les crédits de la mission, ainsi que les crédits du compte de concours financiers, modifiés par son amendement.

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté l'article 84 *quinquies*, qui prévoit la remise au Parlement, par le Gouvernement, d'un rapport sur la réforme de la contribution à l'audiovisuel public avant le 1<sup>er</sup> juin 2019. En seconde délibération, l'Assemblée nationale a minoré les crédits de la mission de 1,9 million d'euros.

Je vous propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission, ainsi que de confirmer l'adoption des crédits du compte de concours financiers tels que modifiés par notre amendement.

Le rapporteur spécial vous propose de supprimer l'article 84 *quinquies* par l'adoption de l'amendement de suppression n° 6.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** – L'Assemblée nationale a adopté l'article 84 *quinquies* pour trouver des sources pérennes de financement public. Elle demande un rapport et l'augmentation de la redevance. C'est l'inverse de ce que nous souhaitons : définissons d'abord le périmètre de l'audiovisuel public et ses objectifs avant d'augmenter la redevance, d'autant qu'une future loi sur l'audiovisuel est annoncée prochainement !

*Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles », ainsi que l'adoption des crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » tels que modifiés par son amendement. En conséquence de l'adoption de l'amendement n° 6, elle décide de proposer au Sénat de supprimer l'article 84 quinquies.*

### **Outre-mer**

#### **Article 77 quinquies**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le 14 novembre, sur proposition des rapporteurs spéciaux Nuilau Laurey et Georges Patient, nous avons adopté sans modification les crédits de la mission et l'article 77 *quinquies*. En seconde délibération, l'Assemblée nationale a majoré les crédits de la mission de 5 millions d'euros. Je vous propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission et de l'article 77 *quinquies*.

*Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Outre-mer » et de l'article 77 quinquies.*

#### **Compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le 14 novembre 2018, sur proposition du rapporteur spécial Victorin Lurel, nous avons adopté les crédits du compte d'affectation spéciale tels que modifiés par notre amendement. Je vous propose de confirmer ce vote.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » tels que modifiés par son amendement.*

### **Pouvoirs publics**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le 14 novembre 2018, sur proposition du rapporteur spécial Jérôme Bascher, nous avons adopté, sans modification, les crédits de la mission. Je vous propose de confirmer ce vote.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».*

## ***Recherche et enseignement supérieur***

### ***Articles 78 et 78 bis***

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le 21 novembre, sur proposition des rapporteurs spéciaux Philippe Adnot et Jean-François Rapin, nous avons adopté les crédits de la mission tels que modifiés par notre amendement. Nous avons adopté sans modification les articles 78 et 78 bis. Je vous propose de confirmer ces décisions.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » tels que modifiés par son amendement. Elle confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des articles 78 et 78 bis.*

## ***Régimes sociaux et de retraite***

### ***Compte d'affectation spéciale « Pensions »***

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le 13 novembre, sur proposition de la rapporteure spéciale, Sylvie Vermeillet, nous avons adopté, sans modification, les crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale.

En première et en seconde délibération, l'Assemblée nationale a voté de même. Je vous propose de confirmer ce vote.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».*

## ***Relations avec les collectivités territoriales***

### ***Compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »***

#### ***Articles 79, 79 bis, 79 ter, 79 quater, 79 quinquies, 79 sexies, 79 septies, 79 octies, 79 nonies, 80, 81, 81 bis, 81 ter***

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Réunie le 21 novembre, sur proposition de ses rapporteurs spéciaux Charles Guéné et Claude Raynal, nous avons adopté sans modification les crédits de la mission et ceux du compte de concours financiers. Nous avons adopté sans modification les articles 79 quater, 79 sexies, 79 septies, 80, 81, 81 bis et 81 ter. Nous avons adopté les articles 79, 79 bis, 79 ter et 79 octies tels que modifiés par nos amendements. Nous n'avons pas adopté l'article 79 quinquies. Nous avons supprimé l'article 79 nonies. Je vous propose de confirmer ces décisions

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et ceux du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », ainsi que des articles 79 quater, 79 sexies, 79 septies, 80, 81, 81 bis et 81 ter.*

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des articles 79, 79 bis, 79 ter et 79 octies tels que modifiés par ses amendements.*

*Elle confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 79 quinquies et de supprimer l'article 79 nonies.*

### ***Remboursements et dégrèvements***

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le 24 octobre 2018, sur proposition du rapporteur spécial M. Pascal Savoldelli, nous avons adopté sans modification les crédits de la mission. En première et en seconde délibération, l'Assemblée nationale a voté de même. Je vous propose de confirmer ce vote.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ».*

### ***Santé***

#### ***Articles 81 quater et 81 quinquies***

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le 6 novembre 2018, sur proposition du rapporteur spécial Alain Joyandet, nous avons adopté les crédits de la mission, tels que modifiés par notre amendement et avons adopté un amendement portant article additionnel après l'article 81.

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté les crédits de la mission avec modification et les articles 81 *quater* et 81 *quinquies*. L'article 81 *quater* prévoit la création d'un document de politique transversale dédié à la politique de prévention en santé. L'article 81 *quinquies* prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur la soutenabilité du dispositif d'indemnisation des victimes de la Dépakine.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a minoré les crédits de la mission de 2 millions d'euros.

Je vous propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés par l'amendement adopté par la commission le 6 novembre, et l'adoption de l'article additionnel après l'article 81, qui devrait, en définitive, être inséré avant l'article 81 *quater*.

Je vous propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat, en attendant des explications du Gouvernement, sur l'article 81 *quater*, et d'adopter sans modification l'article 81 *quinquies*.

*Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision d'adopter les crédits de la mission tels que modifiés par son amendement et l'adoption de son amendement portant article additionnel avant l'article 81 quater, décide de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'article 81 quater, et décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification de l'article 81 quinquies.*

### ***Sécurité***

#### ***Compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »***

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Sur proposition des rapporteurs spéciaux Philippe Dominati, Jean-Marc Gabouty et Jean-Pierre Vogel, le



6 novembre, nous avons rejeté les crédits de la mission, et adopté sans modification les crédits du compte d'affectation spéciale.

Le même jour, l'Assemblée nationale a adopté sans modification les crédits de la mission. En seconde délibération, l'Assemblée nationale a minoré les crédits de la mission de 11 millions d'euros. Je vous propose de confirmer le rejet des crédits de la mission et l'adoption sans modification des crédits du compte d'affectation spéciale.

*Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Sécurités » et d'adopter sans modification les crédits du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».*

### ***Solidarité, insertion et égalité des chances***

#### ***Articles 82, 83, 83 bis, 83 ter et 83 quater***

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le 7 novembre, sur proposition des rapporteurs spéciaux MM. Arnaud Bazin et Eric Bocquet, nous avons adopté sans modification les crédits de la mission ainsi que l'article 82, et supprimé l'article 83.

En première délibération, l'Assemblée nationale a majoré les crédits de la mission de 96,4 millions d'euros. Elle a également modifié les articles 82 et 83 et elle a ajouté les articles 83 *bis*, 83 *ter* et 83 *quater* : l'article 83 *bis* prévoit la suppression du fonds national pour l'accessibilité universelle ; l'article 83 *ter* prévoit l'expérimentation d'un nouveau mode de délivrance du revenu de solidarité active (RSA) en Guyane, Saint-Martin et Mayotte ; et l'article 83 *quater* rétablit la prise en compte des rentes AT-MP et des pensions d'invalidité dans le calcul de la prime d'activité, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019 et jusqu'au 31 décembre 2024 pour les seules personnes ayant bénéficié au moins une fois du dispositif entre le 31 décembre 2017 et le 31 décembre 2018. En seconde délibération, l'Assemblée nationale a minoré les crédits de la mission de 3,1 millions d'euros.

Je vous propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission et de l'article 82, de confirmer la suppression de l'article 83 et d'adopter sans modification les articles 83 *bis*, 83 *ter* et 83 *quater*.

*Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et de l'article 82, et la suppression de l'article 83. Elle décide de proposer au Sénat d'adopter sans modification les articles 83 bis, 83 ter et 83 quater.*

### ***Sports, jeunesse et vie associative***

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le 17 octobre, sur proposition du rapporteur spécial M. Éric Jeansannetas, nous avons adopté les crédits de la mission, tels que modifiés par notre amendement.

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté sans modification les crédits de la mission. En seconde délibération, elle a minoré les crédits de la mission de 7 millions d'euros.

Je vous propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés par l'amendement adopté le 17 octobre.

*Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » tels qu'elle les a modifiés par son amendement.*

### **Travail et emploi**

#### **Compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »**

#### **Articles 84 et 84 bis**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le 14 novembre, après le rapport spécial de M. Emmanuel Capus et Mme Sophie Taillé-Polian, nous avons adopté les crédits de la mission tels que modifiés par notre amendement. Nous avons adopté sans modification les articles 84 et 84 *bis* et le compte d'affectation spéciale.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a minoré les crédits de la mission de 30 millions d'euros au titre des économies complémentaires, soit 15 millions d'euros de plus que l'an passé.

Je vous propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par l'amendement de la commission le 14 novembre, l'adoption sans modification des articles 84 et 84 *bis*, et l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale.

*Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi » tels qu'elle les a modifiés et l'adoption sans modification des articles 84 et 84 bis et des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».*

### **Projet de loi de finances pour 2019 - Examen des amendements de séance à l'article liminaire et à l'article 37**

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous sommes saisis d'une motion tendant à opposer la question préalable et de trois amendements à l'article liminaire.

#### ***Motion tendant à opposer la question préalable***

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La motion tendant à opposer la question préalable I-658 est proposée par le groupe CRCE. Si le Sénat adopte cette motion, l'examen du projet de loi de finances (PLF) s'arrêtera ce soir... Voilà son objet, très synthétique : « Les auteurs de cette motion estiment que face aux attentes sociales et à l'exaspération grandissante de la population devant la situation économique du pays, face aux enjeux fondamentaux que doit affronter notre pays, de par sa place en Europe et dans le monde, face aux questions de développement international équilibré, de transition écologique et énergétique, le projet de loi de finances 2019 n'apporte pas de réponses satisfaisantes, ni en termes de choix fiscaux, ni en matière d'affectation et d'utilisation de l'argent public. »

Je partage pleinement les préoccupations des auteurs de la motion, mais adopter celle-ci nous priverait de l'opportunité de modifier considérablement le PLF pour 2019, notamment sur la fiscalité écologique ; ce serait dommage ! Je partage la motivation et l'objet, ce PLF n'est pas à la hauteur des enjeux, mais nous n'aurions pas les mêmes réponses à la fin... Avis défavorable.

**M. Éric Bocquet.** – Nous détaillerons en séance publique le sens de notre démarche. Il ne s'agit pas de raccourcir nos débats. Pascal Savoldelli s'exprimera lors de la discussion générale, tandis que je présenterai la motion. Nous avons voulu, 18 mois après l'avènement du « nouveau monde », faire un point d'étape, et prendre un peu de recul. Nous serons constructifs.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous débattons sur cette question préalable, mais je resterai sur mon avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à la motion n° I-658 tendant à opposer la question préalable.*

### *Article liminaire*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement I-20 est un amendement d'appel pour augmenter l'ajustement structurel prévu par le Gouvernement dans l'article liminaire. Certes, le Gouvernement s'éloigne des règles européennes, mais cet amendement est dépourvu de portée pratique car il porte sur l'article liminaire. Si vous voulez améliorer le solde, déposez des amendements tout au long de l'examen du PLF. Retrait.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° I-20.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement I-495 prévoit que l'article liminaire comporte des informations prévisionnelles en euros plutôt qu'en points de PIB. Nous débattons en séance publique. Retrait également.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° I-495.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement I-720 modifie la trajectoire du solde structurel en partant de l'hypothèse la plus favorable du FMI, mais le niveau du déficit structurel prévu est déjà très optimiste. Retrait.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° I-720.*

### *Questions diverses*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Plusieurs groupes politiques ont reçu un amendement issu du groupe de travail sur la fraude fiscale. À la suite d'un article du *Monde* révélant des fraudes pour éviter l'impôt sur les dividendes, ce groupe de travail a procédé à plusieurs auditions notamment avec la direction générale des finances publiques (DGFiP), la direction de la législation fiscale (DLF), l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACRPR) et l'Autorité des marchés financiers (AMF).

L'AMF a été plus prolix que la DGFiP : selon ses estimations, les seules opérations de prêt-emprunt de titres sur les valeurs du CAC 40 sont multipliées par 8 autour de la date du versement du dividende, ce qui représenterait une perte d'environ un milliard

d'euros par an pour le Trésor public français. L'Assemblée nationale a annoncé la création d'une mission sur le sujet. Il nous paraît au contraire opportun d'agir au moment de l'examen du projet de loi de finances. C'est pourquoi nous allons déposer un amendement qui vise à la fois les dispositifs interne et externe, en s'inspirant de la législation américaine. Sur la fraude à la TVA, le Sénat unanime avait fait bouger le Gouvernement. L'opinion ne comprendrait pas que l'on ne fasse rien. L'amendement a le mérite d'exister et s'il le souhaite, le Gouvernement pourra l'amender.

**M. Vincent Éblé, président.** – Plutôt que de déposer un amendement cosigné, nous avons choisi de laisser aux groupes politiques la possibilité de déposer le même amendement afin que chacun puisse s'exprimer en séance publique.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – À force d'insister sur la fraude à la TVA, nous avons eu gain de cause et la législation a évolué. Rapporteur du projet de loi sur la fraude, j'ai constaté que Bercy n'était pas nécessairement en mesure de traiter tous ces sujets.

**M. Bernard Lalande.** – S'agit-il de lutter contre la fraude uniquement ou aussi contre les schémas d'optimisation fiscale ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement crée une retenue à la source de 30 % pour les flux financiers représentatifs de dividendes. On peut obtenir un remboursement si l'on apporte la preuve que l'opération n'a pas une finalité fiscale. Cela ne bloquera pas les opérations économiques légitimes, pour obtenir des liquidités par exemple. À la différence de l'abus de droit, où c'est à l'administration fiscale d'apporter la preuve de la fraude, la charge de la preuve est ici inversée.

*La réunion est close à 11h10.*

**Vendredi 23 novembre 2018**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président –

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Projet de loi de finances pour 2019 - Examen des amendements de séance sur la première partie (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 11 h 05.*

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

**Mercredi 14 novembre 2018**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 17 h 05.*

**Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de Mme Jacqueline Gourault,  
ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités  
territoriales, et de M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la  
cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales,  
chargé des collectivités territoriales**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous avons le plaisir d'accueillir pour cette audition Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales, pour débattre des questions financières qui concernent les collectivités territoriales.

Vos nominations, par la constitution d'un ministère de plein exercice en charge des relations avec les collectivités territoriales, sont un signal par lequel le Président de la République a voulu montrer son souci de rétablir et d'amplifier le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales. Je crois que cette intention est sage.

À vrai dire, cela ne répond pas uniquement aux intérêts de l'État, ni même seulement à ceux des collectivités territoriales, mais ceux de nos concitoyens. Au quotidien en effet, plus encore que l'État, les collectivités sont des prestataires de services. Lorsque ces services connaissent des difficultés de financement, ce sont la qualité de la vie et la capacité à créer des emplois qui s'en trouvent affectées. C'est donc à ce niveau que nous situons l'enjeu du débat sur le partenariat entre les collectivités territoriales et l'État.

Nous souhaitons aborder deux sujets en particulier au cours de cette audition. Le premier concerne les conséquences de la suppression progressive de la taxe d'habitation pour le financement des collectivités territoriales et pour le maintien d'un lien fiscal entre le citoyen bénéficiaire des services publics locaux et les élus qui gèrent ces services. Il s'agit pour nous d'un point majeur qui peut déstabiliser le financement des collectivités territoriales et la vie démocratique locale.

Nous sommes curieux de vous entendre nous expliquer quels sont les critères que vous entendez retenir pour décider de la ressource qui viendra remplacer la taxe d'habitation. Vous vous êtes donné le temps de la réflexion, la décision de supprimer la taxe d'habitation ayant été prise il y a longtemps – et c'est heureux si cela permet de déboucher sur une bonne solution. Nous sommes prêts à vous accompagner dans cette réflexion.

Le second sujet que nous souhaitons aborder concerne l'évolution des dotations. Il est sûr, comme l'a dit M. Lecornu à l'Assemblée nationale avec beaucoup d'enthousiasme,

qu'il est préférable de maintenir le niveau des dotations que de les réduire. Ce point fait consensus entre nous.

Néanmoins, nous constatons que le gel des dotations, combiné avec une inflation plus élevée qu'elle ne l'était sous le précédent quinquennat, entraîne une réduction du pouvoir d'achat des collectivités. Je ne crois pas que cela puisse être interprété autrement. En revanche, la volonté du Gouvernement à travers le processus de contractualisation est claire : il s'agit de diminuer les dépenses des collectivités de 13 milliards d'euros en cinq ans. La commission des finances du Sénat estime que ce processus aboutira, en réalité, à 21 milliards d'euros de réduction des dépenses.

Nous sommes également inquiets car le gel des dotations est assorti d'un certain nombre de mesures qui réduisent les moyens financiers des collectivités. Je pense à la diminution des contrats aidés – 800 millions d'euros –, aux prélèvements sur les ressources des agences de l'eau qui vont être renouvelés en 2019 d'après ce que je comprends, et à ce que l'on demande aux offices HLM, contraints de compenser la baisse de l'aide personnalisée au logement (APL). Au vu de ces éléments, comment faire pour éviter une déstabilisation majeure des finances locales ?

**Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.** – Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, les questions que vous posez dépassent le strict périmètre du budget.

Tout d'abord, la réforme de la taxe d'habitation est un engagement que le Président de la République a pris durant sa campagne électorale. Il est élu, il le tient.

Cela n'a rien de très surprenant, car cette taxe était devenue très inégalitaire. Aucun gouvernement n'a engagé la réforme des bases fiscales sur laquelle elle repose. J'ai été maire suffisamment longtemps pour me souvenir que cette réforme a été envisagée à deux reprises. Lorsqu'on réalisait des simulations cependant, tout le monde était réservé sur la mise en œuvre de la réforme car elle aurait provoqué des augmentations d'impôt importantes dans de nombreux endroits.

Nous avons ainsi abouti à de très grands écarts entre les territoires, voire à l'intérieur des quartiers d'une même commune. Ils pouvaient même concerner des logements de confort et de taille similaires, mais dont la différence résidait simplement dans la date de construction.

L'engagement initial du Président de la République portait sur le dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des contribuables. Le Conseil constitutionnel a cependant décidé, au nom de l'égalité devant l'impôt, que cela devait concerner la totalité des personnes assujetties à l'impôt.

La compensation pour les collectivités devait initialement intervenir sous forme de dégrèvement, l'État prenant progressivement la place du contribuable sur trois ans. On peut comprendre que les élus se demandent comment sera compensée la taxe d'habitation une fois qu'elle aura été supprimée. Cela a fait l'objet d'un rapport d'Alain Richard et du préfet Dominique Bur, mais aussi de diverses autres réflexions.

Je ne peux bien évidemment pas vous annoncer aujourd'hui ce que nous allons faire, dans la mesure où le Président de la République s'est engagé devant le congrès des

maires, l'année dernière, à effectuer un travail préparatoire avec les associations d'élus et les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Cela étant, il n'existe que deux grandes familles de mesures permettant de préserver les ressources propres des collectivités : les transferts d'impôts locaux d'une collectivité à une autre et le partage d'un impôt national.

Les élus municipaux souhaitent conserver une capacité de taux pour maintenir leur lien avec le territoire. À titre personnel, je suis d'accord avec le fait que plus la collectivité est proche des citoyens, plus il est important qu'elle ait un pouvoir de taux. Les régions bénéficient d'une part de la TVA, qui est un impôt national. S'agissant d'une collectivité plus éloignée des citoyens que les municipalités, elles se contentent d'une part d'un impôt dynamique sans avoir besoin d'un pouvoir de taux.

Une des solutions envisagées pour compenser la suppression de la taxe d'habitation serait que la taxe foncière sur les propriétés bâties redescende vers les communes. Cela ne plaît pas aux départements, qui estiment que ce serait les priver d'un impôt.

**M. Philippe Bas, président.** – Cette solution n'est-elle pas écartée aujourd'hui ?

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Rien n'est pour l'instant écarté.

J'étais sénatrice lors de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 : il a bien fallu trouver des solutions. Aujourd'hui, les solutions se trouvent entre le bloc communal et les départements. L'ancien gouvernement a anticipé la réforme fiscale pour les régions en leur attribuant une part de la TVA, disposition sur laquelle elles ne souhaitent pas revenir.

La réforme de la fiscalité locale devra être bouclée avant l'été, en prévision des futures échéances électorales municipales et départementales.

S'agissant ensuite de l'évolution des dotations, l'ancien gouvernement avait choisi d'opérer un prélèvement sur l'ensemble des collectivités, de la plus petite à la plus grande, pour contribuer au redressement des finances publiques. Nous en avons décidé autrement.

Vous dites que l'on va soustraire aux collectivités territoriales 13 milliards d'euros en cinq ans. Il existe cependant une différence entre le fait de prélever une part de la dotation globale de fonctionnement (DGF), et le fait de demander aux collectivités territoriales de ne pas augmenter leurs dépenses de fonctionnement au-delà d'un certain seuil. C'est bien pourquoi nous avons contractualisé avec 322 collectivités par l'intermédiaire des préfets et de la direction générale des collectivités locales (DGCL). Cela représente environ 85 % des collectivités initialement visées.

Aujourd'hui, les dépenses de fonctionnement de ces 322 collectivités progressent de 0,7 % par an en moyenne. Nous sommes donc tous ensemble sur la bonne voie.

La DGF a été stabilisée depuis 2017. Pour mémoire, en 2018, elle a été augmentée de 300 millions d'euros pour rattraper la baisse importante subie entre 2014 et 2017. Nous l'augmentons cette année de 11 millions. Cela représente environ 311 millions supplémentaires par rapport à 2017. Le Gouvernement aimerait en distribuer plus et les collectivités en recevoir davantage, mais nous devons veiller ensemble aux contraintes budgétaires.

Je ne reviens pas sur les évolutions des dotations individuelles. La DGF est une dotation vivante, reposant sur des critères objectifs, mais dont il est difficile d'expliquer les variations individuelles qui dépendent de nombreux facteurs.

Les critères de répartition sont en effet liés à la situation objective de chaque collectivité, mais également à la solidarité. En outre, les modifications de la carte intercommunale ont été l'élément le plus perturbateur dans la répartition de la DGF des communes et des intercommunalités. À Poitiers, par exemple, certaines communes, initialement situées dans des intercommunalités plus rurales et plus pauvres, sont subitement devenues artificiellement plus riches en entrant dans le Grand Poitiers.

Les répercussions des modifications de la carte intercommunale sur la DGF ont souvent été douloureuses, les territoires ayant enregistré le plus de baisses étant ceux où il y avait eu le plus de modifications du périmètre des intercommunalités.

**M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales.** – Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, j'aimerais revenir sur le chiffre de 13 milliards d'euros, qui constitue souvent un abus de langage que l'on retrouve dans la presse. Ce n'est pas la même chose de demander à 322 collectivités parmi les plus importantes de limiter leurs dépenses réelles de fonctionnement que de diminuer les recettes de l'ensemble des collectivités, comme on a pu le faire dans le passé !

Je m'attarderai tout d'abord sur la question des dotations que l'on ne diminue plus. Je considère qu'il s'agit du premier pilier de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour le budget 2019. Il est vrai que nous gelons les dotations et que l'ensemble est plafonné, mais c'est une trajectoire que nous assumons : on ne peut d'un côté reprocher au Gouvernement de ne pas faire suffisamment d'économies et, de l'autre, lui demander d'augmenter l'ensemble des concours financiers.

Plusieurs choix ont été opérés, parmi lesquels celui de faire avancer la péréquation. C'est une demande de l'ensemble des associations d'élus, que nous mettons en œuvre à la fois pour les communes urbaines très pauvres, avec une augmentation de 90 millions d'euros de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), et pour les communes rurales très pauvres, avec une augmentation de 90 millions d'euros de la dotation de solidarité rurale (DSR). Nous prévoyons par ailleurs une augmentation de 10 millions d'euros des dotations de péréquation des départements, la dotation de péréquation urbaine (DPU) et la dotation de fonctionnement minimale (DFM). Il s'agit de faire en sorte que personne ne soit oublié.

À cela s'ajoute la réforme de la dotation d'intercommunalité – la DGF des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. C'est également une demande ancienne des associations d'élus – qu'il s'agisse de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) ou de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) – et surtout du comité des finances locales (CFL), qui a étudié l'année dernière quatorze ou quinze scénarios de réforme.

Rappelez-vous : la dotation d'intercommunalité était divisée en sous-enveloppes en fonction de la catégorie juridique des intercommunalités. La loi NOTRe a cependant eu pour conséquence un accroissement du périmètre de la majorité des EPCI à fiscalité propre, et l'on s'est retrouvé avec des déséquilibres importants au sein de ces sous-enveloppes. Un



certain nombre de communautés de communes et bien souvent de communautés d'agglomération ont connu en 2018 des baisses importantes de dotation que les services de l'État n'étaient pas capables de justifier. On se retrouvait dès lors avec des évolutions totalement imprévisibles et des dotations qu'on n'arrivait plus à financer, le besoin pouvant aller jusqu'à 70 millions d'euros sur un exercice budgétaire.

Le CFL a proposé de réformer cette dotation en fusionnant ces quatre sous-enveloppes et en intégrant le critère du revenu par habitant des EPCI en question, ce qui stabilise l'ensemble du dispositif. Des simulations nous ont permis, en lien avec les associations d'élus, de détecter quelques anomalies. Lors des travaux devant l'Assemblée nationale, certains effets pervers ont ainsi pu être corrigés. 90 % des EPCI à fiscalité propre verront donc leur DGF stabilisée ou augmentée en 2019. Cela s'explique, d'une part, par l'abaissement à 1,1 du coefficient de majoration du coefficient d'intégration fiscale (CIF) des métropoles, d'autre part, par la mise en place d'une garantie de stabilité pour les métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération dont le CIF est supérieur à 0,35 et pour les communautés de communes dont le CIF est supérieur à 0,6.

Par ailleurs, plusieurs groupes politiques à l'Assemblée nationale ont demandé à faire entrer le produit des redevances d'eau et d'assainissement dans le calcul du CIF des communautés de communes, qui exercent bien souvent ces compétences. Cela va prendre un peu de temps, mais nous nous sommes engagés à avancer dans cette voie.

Le deuxième pilier de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » concerne la prévisibilité. Les députés, tout comme les sénateurs, souhaitent que l'on explique mieux les dotations de l'État aux collectivités. J'y suis favorable, dans la mesure où cela éviterait à beaucoup de démagogues de raconter n'importe quoi. Si les dotations évoluent, c'est tout simplement parce que la population, les critères de pauvreté ou de richesse évoluent également. Il faut se réjouir d'ailleurs que les dotations de l'État soient vivantes : si elles étaient figées, on figerait aussi les inégalités. Par exemple, le maire d'une commune qui voit sa population passer de 200 à 300 habitants percevrait une dotation fixe et ne pourrait construire une nouvelle classe pour absorber les populations nouvelles. À l'inverse, un maire qui verrait sa population diminuer continuerait à avoir droit aux mêmes dotations de l'État ! L'enjeu est de pouvoir suivre ces évolutions. Pour ce faire, il faut expliciter les critères de répartition des dotations. J'ai parfois moi-même, en tant qu' élu local, bien du mal à comprendre les notifications des dotations de l'État telles qu'elles me sont adressées.

Cela demandera beaucoup de travail aux services de l'État et n'est pas si évident à mettre en place, mais je veux que l'on puisse avancer sur le sujet, en lien avec les sénateurs.

Concernant la DSR-cible, outil de solidarité important pour le milieu rural, cher au Sénat, une garantie de sortie en cas de perte d'éligibilité a été mise en place pour assurer une transition. Auparavant, le bénéfice de la DSR était perdu du jour au lendemain. On a imaginé un système de transition permettant d'en percevoir 50 % l'année qui suit, ce qui permet d'avoir une année pour adapter son budget. C'est un véritable signal en termes de respect des élus locaux.

Par ailleurs, le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale a souhaité imaginer des dispositions nouvelles dans le calcul de la DGF pour les communes dont une grande partie du territoire est classée en zones Natura 2000. Il y a derrière tout cela un débat très ouvert en termes d'aménagement du territoire, sur lequel nous reviendrons sans doute. Les échanges ont été riches à l'Assemblée nationale.

Enfin, le troisième pilier de cette mission est bien sûr la question de l'investissement local. Une aide de 2 milliards d'euros aux territoires, cela ne s'est jamais vu ! Cette aide se compose d'un gros milliard de dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), d'un gros demi-milliard de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et d'un gros demi-milliard pour les départements et la dotation politique de la ville (DPV).

Le sort des communes rurales regroupées dans des intercommunalités au périmètre élargi est à ce titre significatif. Prenons par exemple le département de la Manche qui, du fait de la loi NOTRe, a vu diminuer le nombre de ses intercommunalités par la constitution de vastes EPCI à fiscalité propre : ce n'est pas parce que les communes rurales sont désormais incluses dans des communautés d'agglomération qu'elles ne sont plus rurales. Mécaniquement, elles auraient cependant pu se voir privées de l'éligibilité à la DETR. On a introduit une certaine souplesse dans l'affaire. Le débat sur le sujet a cependant été passionné à l'Assemblée nationale, certains considérant que les communes rurales incluses dans des métropoles ne devaient plus être éligibles à la DETR. Je me suis opposé à cette logique en prenant pour exemple la métropole de Nice et ses villages de montagne en milieu rural. Le débat est ouvert. Ce n'est pas un débat politique, mais un débat d'aménagement du territoire. Il faut qu'il se tienne en toute transparence, car il faudra ensuite que tout le monde assume la décision qui aura été prise.

S'agissant de la métropole du Grand Paris, elle est un mystère pour le Normand que je suis. Un consensus large est ressorti de l'Assemblée nationale sur le fait qu'il fallait reconduire les dispositifs tels qu'ils existaient jusqu'à présent, la réforme institutionnelle ne relevant pas de la loi de finances. C'est l'accord politique sur la réforme institutionnelle qui doit permettre de modifier les circuits financiers entre la métropole et les établissements publics territoriaux (EPT). J'ai cru comprendre que les Franciliens s'étaient plus ou moins accordés autour d'une forme de *statu quo*. Je ne sais ce qu'il en sera ici au Sénat, mais sachez que le Gouvernement est à votre disposition pour travailler sur ce sujet.

Enfin, s'agissant des départements, le fonds d'urgence est rebaptisé fonds de stabilisation et doté de 115 millions d'euros par an. Pour la première fois, les présidents de conseils départementaux vont pouvoir disposer de ce fonds d'urgence jusqu'à la fin du mandat départemental. On va ainsi donner de la visibilité. Cela permet de répondre aux graves tensions que l'on observe dans les Ardennes, l'Aisne, *etc.*, où le bouclage même du budget n'est pas assuré.

Par ailleurs, le plan Pauvreté bénéficiera de 135 millions d'euros l'année prochaine, et son enveloppe demeurera en augmentation jusqu'en 2021-2022. J'ai entendu des choses assez inexactes sur la nature des politiques sociales qui sont menées, comme si le plan Pauvreté réclamait des dépenses nouvelles. Je parle ici en tant que conseiller départemental : dans un département qui a une politique de lutte contre la fraude qui fonctionne, une politique d'inclusion efficace et qui travaille bien avec les opérateurs de l'emploi, le taux de sortie des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) est satisfaisant et l'on est « dans les clous » du plan Pauvreté. Toutes les gestions départementales du RSA ne se valent pas, si j'en crois les présidents de conseils départementaux élus en 2015.

Il existe également un enjeu de péréquation et de solidarité entre les départements. La dynamique des recettes du département des Hauts-de-Seine ou des Yvelines n'est pas celle que l'on observe dans l'Aisne ou dans les Ardennes. Avec Jacqueline Gourault, nous avons demandé à l'Assemblée des départements de France (ADF) de nous faire des propositions consensuelles sur la manière de bâtir la péréquation sur la base de ces 250 millions d'euros.

Un amendement a déjà adopté à l'Assemblée nationale. Les critères sont appelés à évoluer dans la mesure où nous souhaitons que l'ADF fasse des propositions. Je crois savoir qu'un certain nombre de présidents de département, notamment d'anciens sénateurs – je pense au président du conseil départemental du Calvados – travaillent actuellement d'arrache-pied sur ces sujets.

Le projet de loi de finances pour 2019 signe la fin de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements, qui n'était pas forcément très connue des conseils départementaux. Elle constitue une aide à l'investissement. Elle ne fonctionnait pas très bien – nécessité d'une ingénierie financière, factures, avances d'argent, un peu à la manière du FCTVA. Nous avons décidé, en lien avec l'ADF, de la réformer et de la transformer en dotation de soutien à l'investissement départemental (DSID) afin que les départements, dès l'année en cours, bénéficient de subventions d'investissement.

La DGE ne concernait que les seuls travaux d'aménagement foncier. La dotation de soutien à l'investissement départemental serait ouverte à l'ensemble des travaux. Nous avons souhaité – et l'Assemblée nationale nous a suivis – qu'elle ne soit pas conditionnée à la signature des contrats de Cahors.

Enfin, il n'y aura pas de baisse ou de ponction sur le budget des agences de l'eau dans le projet de loi de finances pour 2019. Une ponction importante a eu lieu l'année dernière, car il fallait que les agences fassent un effort au regard du fonds de roulement extraordinairement important qu'elles détenaient. Entre-temps, les comités de bassin se sont prononcés sur les nouveaux programmes. Nous avons imaginé cette année un système de plafond mordant pour limiter la dépense publique : on applique un plafond qui permet d'éviter que la dépense publique ne s'envole. Ce qui est au-dessus du plafond retournera dans le budget général de l'État. Pour l'année prochaine, le plafond sera fixé à 2,1 milliards d'euros.

Une nouveauté cependant, qui a pu amener certaines agences de l'eau, notamment celle de Seine-Normandie, à parler de baisse de leur budget : nous avons fait droit à une demande des élus portant sur la solidarité entre les bassins. Les agences sont également appelées à verser 41 millions d'euros à l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), considérant que l'AFB a des missions de police de l'eau. L'eau paye l'eau ainsi que la police régaliennne de l'eau. Un débat a eu lieu l'année dernière sur le sujet au Sénat, permettant à un accord d'émerger.

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – Madame la ministre, monsieur le ministre, ma première question concerne la DGF et le traumatisme vécu l'année dernière par un certain nombre de communes qui ne s'attendaient pas à la voir diminuer. Je voudrais m'assurer auprès de vous que des simulations ont été faites cette année pour que cela ne se reproduise pas, et relayer la proposition de l'AMF de créer un fonds de lissage à destination d'environ 3 000 communes, lesquelles ont vu la baisse de leurs dotations de péréquation dépasser 1 % de leurs recettes de fonctionnement. Quelle est votre opinion à ce sujet ?

De manière générale, je m'interroge sur le fait d'avoir introduit un nouveau dispositif destiné aux communes en zone Natura 2000 au moment où chacun trouve que la DGF est déjà suffisamment compliquée. Pourquoi encore complexifier le système ?

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Il y aura toujours des différences entre communes en matière de DGF. Un certain nombre de critères – population, richesse, *etc.* – jouent sur la répartition. Il faut aussi tenir compte de la péréquation. On l'a dit, la DGF est

vivante et cela a toujours été le cas. On ne peut assurer que tout le monde y gagne. Ce serait mentir. Si vous perdez de la population, vous perdez de la DGF, c'est absolument évident. C'est une dotation qui évolue et qui se répartit sur l'ensemble du territoire.

Les mécanismes que l'on a mis en place, notamment la réforme de la dotation d'intercommunalité, vont évidemment amoindrir les différences entre les communes et les intercommunalités. Nous faisons le maximum pour que la répartition se fasse sans chocs aussi importants que ceux que l'on a connus lors des modifications de la carte intercommunale. Mais il y aura toujours des évolutions dans les montants de la DGF.

Quant à Natura 2000, il ne s'agit pas d'un critère de la DGF. C'est une politique spéciale. Certaines communes sont presque totalement classées en Natura 2000. Le Gouvernement a donc accepté un amendement du rapporteur général créant une dotation en faveur des communes dont une part significative du territoire est comprise dans un site Natura 2000. Environ 1 000 communes sont concernées. Un autre amendement du Gouvernement sera nécessaire pour améliorer le financement de cette dotation.

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – Dans les territoires où des évolutions significatives ont eu lieu, avec des agrandissements de périmètres intercommunaux, voire des communes nouvelles, il peut être nécessaire de « déCIFer », c'est-à-dire de restituer un certain nombre de compétences aux communes, conformément au principe de subsidiarité. Ce faisant, l'intercommunalité voit sa dotation baisser. N'avoir pour seule règle de répartition de la dotation que l'intégration fiscale n'est pas toujours adapté.

**M. Philippe Bas, président.** – Le fait de restituer aux communes des compétences qui étaient intégrées stabilise le fonctionnement d'une communauté de communes. Mais le CIF évolue alors négativement, car les charges de la communauté de communes diminuent. Cependant, les charges des communes augmentent sans que leurs dotations soient modifiées. Il faudrait que les choses soient proportionnées, et ce n'est pas le cas aujourd'hui.

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – Ce qu'il faut, c'est que le territoire dans son ensemble – intercommunalité et communes – n'y soit pas perdant. Il faut combattre l'effet pervers des dotations basées sur l'intégration.

**M. Philippe Bas, président.** – Il faut que le coût soit le même pour l'État mais que la répartition soit différente.

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – On pouvait avoir cette vision intégrative tant que la carte intercommunale n'était pas achevée. Elle l'est à présent. Des espaces intercommunaux plus puissants et plus forts se constituent. On est déjà arrivé par endroits à un niveau d'intégration conséquent et à des périmètres intercommunaux dont on sait à peu près qu'ils ne bougeront plus.

Par ailleurs, estimez-vous pertinent de maintenir la DSIL au niveau des préfetures de région, alors même que l'enveloppe régionale est le plus souvent répartie entre les départements au prorata de leur population ? Pour ma part, j'estime qu'il serait plus opportun transférer le pouvoir d'attribution aux préfets de département, au plus près des élus. On aurait ainsi une plus grande cohérence entre la DSIL et la DETR.

On pourrait aussi créer auprès des préfets une forme de commission départementale des investissements publics locaux, sur le modèle de la commission DETR qui fonctionne à peu près bien partout et qui permet une forme de dialogue entre le préfet de département et les élus locaux.

**M. Philippe Bas, président.** – En ce qui concerne la DSIL, la plupart des projets sont déterminés au niveau départemental, envoyés et validés au niveau régional, avant de revenir au niveau départemental. Il est vrai que quelques projets dépassent le strict cadre départemental. Nous ne serions pas hostiles, si vous acceptiez de faire redescendre au préfet de département l'attribution de la DSIL, au fait que le préfet de région garde une quote-part permettant le financement de projets régionaux.

Il nous semble qu'il serait intelligent de rapprocher la méthode d'attribution de la DSIL de celle de la DETR, et de faire en sorte qu'une seule commission départementale examine l'ensemble des projets. Pour les services de l'État, le mode de répartition de la DSIL est aujourd'hui une usine à gaz.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** – L'AMF ne dit pas comment le fonds de lissage qu'elle propose serait financé. Il faudra en parler lorsque l'AMF aura retrouvé le chemin du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. J'ai malheureusement cru comprendre qu'il s'agirait d'ajouter de l'argent. François Baroin, qui a été ministre du budget, connaît les contraintes auxquelles nous faisons face. Il faudra en discuter avec lui.

Le CIF, vous avez raison, monsieur le sénateur, a parfois donné lieu à une forme de course à l'intégration. La stabilisation des dotations est l'enjeu le plus important. Nous y parvenons dans le projet de loi de finances en plafonnant le CIF à 0,6 au maximum, et en garantissant le niveau de dotations grâce au fameux amendement passé à l'Assemblée nationale, qui a fixé à 0,35 le CIF minimal pour bénéficier d'une garantie. La maquette, telle qu'elle est sortie de l'Assemblée nationale, répond à votre interpellation.

Le critère du revenu par habitant fait par ailleurs son apparition dans le calcul de la dotation d'intercommunalité. Les communautés de communes rurales vont être les grandes gagnantes de l'opération.

Quant à la DSIL, une grande partie de cette dotation est effectivement distribuée, en pratique, par les préfets de département. Mon objection à votre proposition tient plutôt à la forme qu'au fond : la modification voulue relève plus d'une circulaire aux préfets de région et de la doctrine d'emploi au quotidien de la DSIL que de la loi. Le président Larcher est attentif au fait que l'on ne mette pas dans la loi trop de dispositions qui relèvent du règlement ou du fonctionnement interne de l'État. L'attribution de la DSIL correspond déjà, il me semble, à ce que vous demandez. Peut-être suis-je induit en erreur par ce qui se passe en Normandie, où cela fonctionne bien. Il faut étudier ce point.

Concernant la distinction entre la DETR et la DSIL, le législateur et le gouvernement de l'époque avaient décidé que, sur les 2 milliards d'euros dédiés à l'investissement local, la moitié s'adressait aux projets locaux. Les commissions DETR fonctionnent bien dans certains départements, où l'on observe une vraie élaboration des critères, une véritable hiérarchisation des priorités. Dans d'autres départements, les commissions sont plus « baroques » – sans porter de jugement. Vous êtes parlementaires : nous sommes là pour que cela fonctionne bien dans tous les départements.

L'objet de la DSIL, en revanche, était de financer les projets répondant à des priorités nationales. Il est bien normal que l'État, dont vous êtes les représentants, ait aussi ses priorités. Il faut que l'on dispose d'un outil permettant de les décliner dans les territoires. Je prends toujours le même exemple, celui de la transition écologique : 200 millions d'euros de DSIL issus du grand plan d'investissement sont « verdis ». Sans cela, un grand nombre de projets n'auraient pas été réalisés dans une logique de transition énergétique.

J'entends bien qu'il faut que le Gouvernement travaille davantage avec les parlementaires pour définir les critères de répartition à l'échelle nationale, mais une commission départementale va quelque peu à rebours de la logique présidant à la création de la DSIL.

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – L'année 2018 a vu la conclusion des contrats visant à limiter l'augmentation des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales à 1,2 % par an. Quelles inflexions entendez-vous donner à cette contractualisation ? Nous sommes face à des situations qui nous interpellent en matière de dépenses ou de sollicitations de l'État. Comment envisagez-vous de faire évoluer le dispositif afin de lui conférer intelligence et souplesse ?

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Nous ferons le bilan après un an de contractualisation avec les collectivités territoriales. Inutile de dire que beaucoup de choses nous ont déjà été remontées. Nous effectuerons les adaptations qui sembleront nécessaires à tout le monde.

**M. Charles Guené, rapporteur spécial de la commission des finances.** – Le projet de loi de finances pour 2019 ne bouscule pas le paysage des finances locales. Nous devrions examiner l'année prochaine un collectif budgétaire spécialement consacré à ce sujet. Il s'agira de savoir alors si l'on se contente d'un ajustement pour compenser la suppression de la taxe d'habitation ou si l'on engage une véritable réforme fiscale, sachant que la revalorisation des valeurs locatives risque d'avoisiner cette année le taux de 2,3 %. Ce ne sera pas neutre.

Quelques réactions sur ce qui vient d'être dit.

S'agissant du fonds qui pourrait être créé pour compenser les baisses de DGF, je voudrais rappeler que l'année 2018 a été très particulière du fait des variations de périmètres intercommunaux. La plupart des écarts ont été dus au changement de régime fiscal de certains EPCI. Il est donc un peu gênant de créer un fonds alors que l'argent existe déjà et pourrait très bien être rendu.

Ce projet de loi de finances comporte surtout deux dispositions importantes, qui concernent la dotation d'intercommunalité et la métropole du Grand Paris. Ce qui a été voté pour la métropole du Grand Paris ne pourra aller au-delà d'une année, il faudra trouver des solutions.

Pour ce qui est de la dotation d'intercommunalité, le comité des finances locales avait souhaité revoir ses règles de répartition, afin que les montants par habitant ne varient pas autant d'un type d'EPCI à fiscalité propre à un autre et qu'il soit plutôt fait référence aux charges réelles des intercommunalités. On avait choisi pour cela le coefficient d'intégration fiscale, qui semblait le meilleur critère, faute de mieux.

Depuis, les amendements adoptés à l'Assemblée nationale ont réduit très sensiblement l'impact du CIF, puisqu'on s'est aperçu que trop de villes étaient « perdantes ». Je pense qu'il faut laisser les choses en l'état et ne pas boudier notre plaisir d'avoir réussi à harmoniser les choses.

Il faudra toutefois évoluer vers un système qui tienne davantage compte de l'importance des charges. Le CIF varie d'un montant epsilonlesque à 80 % ou 85 %, tandis que le revenu moyen par habitant varie de plus 10 à moins 10 – et ce n'est pas forcément cela qui change fondamentalement les charges de la collectivité. Il faudra être prudent à l'avenir.

L'intégration des redevances d'eau et d'assainissement aux bases de calcul du CIF est une très bonne idée, mais il ne faudrait pas avantager temporairement le secteur urbain au détriment du secteur rural. Tout le monde sait que les communautés de communes ont jusqu'à 2026 pour assumer les compétences eau et assainissement. Pendant ce temps-là, il n'y a pas lieu de modifier le calcul du CIF.

S'agissant de la DSIL, on peut essayer d'en avoir une meilleure vision, mais il est assez délicat de trouver un mode de représentation départementale, sauf à reprendre la commission qui existe pour la DETR.

**M. Philippe Bas, président.** – C'est la bonne solution.

**M. Charles Guéné, rapporteur spécial.** – En revanche, je m'inscris en faux contre l'affirmation du Gouvernement selon laquelle les dotations aux investissements n'auraient jamais été aussi élevées. Par rapport à 2017, le compte n'y est pas. Peut-être n'est-ce pas mal par rapport à une certaine époque, mais on ne peut dire que l'on est au sommet.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Je reconnais que les dispositions relatives à la Métropole du Grand Paris ne valent que pour un an et que la réforme de la dotation d'intercommunalité est également provisoire.

Le CIF est un sujet qui passionne, entre ceux qui en sont partisans et ceux qui considèrent qu'il s'agit d'un critère contraignant. Il faudra en discuter à l'occasion de la réforme de la fiscalité locale.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** – L'architecture de la dotation d'intercommunalité prévue par ce texte est la même que celle que préconisait le comité des finances locales. Peut-être n'avait-il pas suffisamment tenu compte des contraintes pesant sur quelques métropoles. On ne peut souhaiter de la stabilité pour nos EPCI et dire que le dispositif transitoire que nous proposons et qui amortit un peu le choc provoqué par la loi NOTRe manque d'ambition. Quand on fait preuve d'ambition, on entend peu les membres du CFL venir en aide au Gouvernement pour expliquer cette ambition sur le terrain... Il nous faut donc être prudents.

Les élus demandent de la stabilité pour cette fin de mandat. Nous mettons d'ailleurs un dispositif de crémaillère qui évite les augmentations ou diminutions trop brusques d'attributions. Le débat à l'Assemblée nationale a été riche et intéressant, et il me semble que nous sommes parvenus à un équilibre.

S'agissant des dotations d'investissement, les contrats de ruralité sont progressivement mis en œuvre et il est normal que cela ait une incidence sur les crédits. Je rappelle que la DSIL n'existait pas auparavant.

**M. Mathieu Darnaud.** – Je ne vais pas refaire le débat sur le CIF mais il reste, quoi qu'on en pense et quoi qu'on en dise, pénalisant pour les communautés de communes. En effet, les EPCI à fiscalité propre qui ont aujourd'hui le plus besoin de cette dotation d'intercommunalité sont les communautés de communes. Il y a du mieux, mais on est encore à mi-chemin. Il faut repenser la dotation d'intercommunalité de façon plus ambitieuse et globale pour tenir compte des restitutions de compétences aux communes, notamment dans les communautés de communes. L'Histoire va dans le sens de la suppression du critère du CIF, qui a selon moi un effet pervers s'agissant des plus petites structures intercommunales.

Enfin, s'agissant de la question de l'eau et de l'assainissement, les agences de l'eau demandent aujourd'hui que les intercommunalités, auxquelles ces compétences doivent être obligatoirement transférées, les transfèrent à leur tour à des syndicats : il y a là une incohérence.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** – S'agissant des agences de l'eau, tous les comités de bassin ne prennent pas les mêmes orientations. Je souscris toutefois à la philosophie de votre propos, et vais vérifier que la direction de l'eau et de la biodiversité n'ait pas sévi par erreur. Je m'engage à vérifier ce point avant la séance.

Quant à la réforme de la dotation d'intercommunalité, les communautés de communes en seront les grandes gagnantes. Sans réforme, tous les EPCI à fiscalité propre auraient été perdants, métropole comme communautés de communes. Cela explique que nous nous soyons attaqués à cette affaire. Pas moins de 171 communautés de communes à fiscalité additionnelle et 667 communautés de communes à fiscalité professionnelle unique vont voir leur dotation augmenter. Une seule communauté de communes à fiscalité additionnelle va voir sa dotation baisser, de même que 76 communautés de communes à fiscalité professionnelle unique. Toutes les autres verront leur dotation stabilisée.

Comme le dirait l'ancien rapporteur général et ancien président du CFL, Gilles Carrez, il ne faut pas trop regarder les simulations, sinon on ne réforme jamais. Néanmoins, nous donnerons en séance publique tous les chiffres des simulations en gains et en pertes – même si je n'aime pas ces mots. Cela permet de comprendre que ce qui est proposé est le meilleur équilibre qu'on ait pu trouver.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous prenons acte de votre engagement.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je voudrais aborder le cas de communes qui ont intégré des intercommunalités plus riches, et qui ont vu leur DGF baisser. Il existe une solution très simple : mettre en œuvre la solidarité interne. La majorité des intercommunalités concernées ne le veut malheureusement pas. Pourrait-on, dans la loi de finances, se mettre d'accord sur un amendement permettant de régler ce problème ?

Par ailleurs, l'État républicain n'a jamais répondu à la question de savoir ce qu'il convient de faire des soldes, positifs ou négatifs, des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement. Ne pourrait-on faire en sorte qu'ils aillent à l'intercommunalité ? L'absence de règles crée un mauvais climat, entretient l'anarchie et favorise les injustices.

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – Ce que vient de dire M. Sueur rejoint ce que j'ai dit tout à l'heure : généralement, lorsque les communes qui sont entrées dans une nouvelle intercommunalité ont vu leur dotation baisser, l'argent n'est pas perdu pour tout le monde... Certaines intercommunalités l'ont même rendu.



**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – On va accuser l'État de s'immiscer dans la gestion locale et de devenir jacobin ! Nous préférons nous en remettre à l'accord local.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Quand cela vous arrange, vous êtes girondine !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Je suis girondine par nature !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Dans le Loir-et-Cher, le contraire serait mal vu !

**Mme Françoise Gatel.** – Je vous ai entendu dire qu'il n'y aurait plus de tsunami territorial, qu'il faut à présent de la stabilité. Cela n'empêche pas d'apporter les nécessaires corrections aux réformes du quinquennat précédent. Je pense que les élus ont besoin de visibilité, quand on sait que la réalisation d'un projet d'investissement nécessite plusieurs années et qu'on a besoin de connaître la réalité des dotations au moment où l'on va commencer les travaux.

Par ailleurs, quand on parle de la réforme des finances locales, personne n'évoque le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), qui hérisse à la fois ceux qui reçoivent et ceux qui donnent. Il ne faut jamais oublier les classes moyennes, y compris parmi les intercommunalités. Certaines collectivités ont vu leur contribution au FPIC passer de 75 000 euros à 750 000 euros en cinq ans sans que leurs ressources aient augmenté, tout simplement parce que le nombre de leurs contributeurs a beaucoup diminué.

Enfin, s'agissant de la DSIL, il existe un écart entre l'enveloppe allouée et ce qui est effectivement consommé. Vous n'y êtes pour rien : c'est que les collectivités ont parfois des moyens limités pour monter des projets. Il me semble d'ailleurs que, cette année, de nouvelles dépenses deviennent éligibles à la DSIL, ce qui fera en définitive baisser l'enveloppe pour les autres projets. Je pense notamment au deuxième volet de l'appel à projets État-régions pour la revitalisation des bourgs-centres.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – La DSIL est attribuée en fonction des projets réalisés, quelle que soit la nature des projets. Des orientations ont été données par le Gouvernement s'agissant par exemple du numérique, mais toutes sortes de dossiers peuvent être subventionnés. Les opérations de revitalisation des bourgs-centres étaient déjà éligibles auparavant.

**Mme Muriel Jourda.** – Vous avez dit qu'une aide de 250 millions d'euros serait apportée aux départements, par le biais d'un fonds de stabilisation de 115 millions d'euros et de 135 millions issus du fonds de lutte contre la pauvreté. Vous avez également expliqué que le Gouvernement avait prévu d'augmenter la péréquation entre les départements, qui doivent en discuter entre eux. Il me semble que vous avez annoncé que les négociations allaient se poursuivre avec les départements. Qu'en est-il ?

En second lieu, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a adopté en juillet 2018 une proposition de loi visant à allonger la durée de prise en charge des mineurs par les départements au-delà de leurs 18 ans et jusqu'à 21 ans, ce qui engendrera un surcoût considérable, notamment si l'on ne fait pas la différence entre ces mineurs et les mineurs non accompagnés – et il n'y a pas de raison *a priori* de le faire. Avez-vous envisagé un mode de financement pour cet allongement de la prise en charge ?

**M. Philippe Bas, président.** – Envisagez-vous de permettre aux départements de relever le taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** – Le déplafonnement des DMTO signifierait, en clair, une augmentation des frais de notaire. Il n'en est pas question, j'en prends l'engagement. Ces frais de transaction sont déjà suffisamment dynamiques dans certains départements, ce qui permet de porter le niveau de péréquation à 250 millions d'euros. Augmenter les DMTO serait contre-productif dans les zones en tension.

Oui, nous continuons de discuter et de travailler avec les conseils départementaux. Nous l'avons dit à Rennes vendredi dernier. Nous n'avons pas la prétention, en quatre jours, de régler dix ans de problèmes juridico-financiers. Le premier fonds d'urgence date du quinquennat de Nicolas Sarkozy. C'est François Baroin, alors ministre du budget, qui l'avait mis en place. Entre-temps, le RMI est devenu RSA, et la crise économique de 2008 est passée par là.

Il faut que l'on puisse avancer sur le sujet. Seul membre du Gouvernement à avoir présidé un conseil départemental, je milite pour que l'on ait l'année prochaine une réflexion globale sur les départements dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale. On ne peut confier autant de dépenses dynamiques à une strate de collectivités sans avoir une réflexion sur les recettes qui, elles aussi, doivent être dynamiques. Le lien entre le citoyen et la collectivité créé par le consentement à l'impôt est un superbe sujet, mais le caractère dynamique de la recette demeure tout aussi important.

La question de la fiscalité locale est majeure pour les conseils départementaux. Il faut donc avancer sur le sujet, notamment pour financer les allocations individuelles de solidarité, la pauvreté, le RSA et l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Dans certains départements, c'est la dépendance qui pose problème plutôt que la pauvreté. Dans d'autres, c'est l'inverse. Les situations sont disparates.

Pour ce qui est des mineurs non accompagnés, il y a tout un débat au sein de l'ADF entre ceux qui considèrent que ce sujet est devenu régalien et ceux qui estiment que, dès lors qu'il s'agit d'un mineur non accompagné, il relève de l'aide sociale à l'enfance (ASE). D'ailleurs, l'ensemble des traités internationaux le rappellent, on ne peut distinguer un enfant étranger d'un enfant français.

Le débat porte sur l'aval, c'est-à-dire la prise en charge. Il faut continuer à travailler sur l'amont, c'est-à-dire la phase d'évaluation qui permet de s'assurer qu'on a bel et bien affaire à un mineur, etc. Tout un volet purement régalien a été acté avec le président Bussereau l'été dernier, et commence à porter ses fruits. Il faudra l'évaluer ensemble.

Sur l'aval, l'État augmente son aide financière aux conseils départementaux pour leur permettre de faire face au flux. Pour le reste, la compétence amont comme aval ne rentrera plus dans la base de calcul de l'évolution des dépenses de fonctionnement, plafonnée à 1,2 %. Cela fait l'objet des discussions que nous avons actuellement avec l'ADF, le ministère de l'intérieur et celui de la justice.

Enfin, s'agissant de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale relative à la prise en charge par les départements des mineurs au-delà de 18 ans et jusqu'à 21 ans, nous sommes en discussion avec les présidents de conseils départementaux, qui ne sont pas tous d'accord entre eux.

**M. François Bonhomme.** – Vous avez dit qu’il n’y aurait pas de ponction sur les agences de l’eau. Ce n’est pas ce que l’on entend. Le principe selon lequel l’eau paye l’eau a été piétiné. Aujourd’hui, le produit des redevances d’eau qui revient aux agences de l’eau est plafonné à 2,1 milliards d’euros au niveau national. Si l’on ajoute à ce plafond mordant les prélèvements opérés depuis plusieurs années, on aboutit des ponctions qui produisent aujourd’hui leur plein effet et qui conduisent beaucoup de collectivités partenaires des agences à réduire considérablement leurs programmes.

J’aimerais savoir si vous allez maintenir ce principe du plafond mordant, qui met à mal le principe qui veut que l’eau paye l’eau, mais aussi le financement de l’Agence française de la biodiversité (AFB) et de l’Office national des forêts (ONF) par les agences de l’eau. La question du périmètre des agences est donc posée.

Tout cela se fait au nom du principe du redressement des comptes publics. Continuez-vous à le faire vôtre ? Les premières victimes en sont les collectivités locales...

Enfin, que faites-vous de la réflexion du Conseil des prélèvements obligatoires sur l’avenir des taxes affectées ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** – Il n’y a pas de nouvelle ponction sur les agences de l’eau. Elle a eu lieu l’année dernière. Le plafond mordant contraint seulement les comités de bassin à ne pas augmenter les prélèvements obligatoires au-delà d’un certain niveau. Sans plafond mordant, jusqu’où permettrait-on de lever l’impôt sur la facture d’eau ?

L’eau doit-elle payer l’eau ? C’est un beau débat qu’il faut avoir au Parlement. L’eau revêt désormais une acception plus large chez beaucoup d’élus locaux. Il est compliqué de considérer que l’eau ne paye que le petit cycle de l’eau. Si tel est le cas, on risque d’avoir des difficultés dans nos campagnes. Cela reviendrait à dire qu’on ne considère que l’urbain.

Quant aux opérateurs, il ne s’agit pas de l’ONF, mais de l’Office national de la chasse et de la faune sauvage, ainsi que de l’AFB, maître d’ouvrage des opérations du grand cycle et de la police de l’eau. D’ailleurs, les pêcheurs de France appellent à renforcer la police de l’eau le long des rivières et des fleuves. Tout cela est cohérent. Par solidarité gouvernementale, j’ai assumé les ponctions sur les agences de l’eau l’an dernier, mais j’ai fait en sorte qu’il n’y en ait plus.

Enfin, 2 milliards d’euros, c’est ce que la Caisse des dépôts met sur la table par le biais de produits financiers tout à fait innovants. Un tuyau d’eau qui transporte de l’eau claire que l’on va facturer à nos concitoyens, cela s’amortit. Pour le coup, la Caisse des dépôts et consignations a fait un effort considérable, notamment pour les communes rurales ou la montagne, là où les investissements sont les plus coûteux.

Je suis à votre disposition pour avancer sur ce sujet, que le réchauffement climatique rend encore plus important.

**M. Didier Marie.** – Nous aurons l’occasion, en séance, de revenir sur l’interprétation que l’on peut avoir quant aux trois piliers que vous avez présentés comme étant ceux du PLF.

La DSIL passe de 615 millions d’euros à 570 millions d’euros, soit une baisse de 45 millions d’euros correspondant aux crédits des contrats de ruralité. Ces derniers arrivant à leur terme, le Gouvernement décide de les supprimer. Considérez-vous pour autant qu’il n’y

ait plus de besoins ? J'estime quant à moi que ces 45 millions d'euros seraient bien utiles pour poursuivre les investissements nécessaires dans nos campagnes.

Par ailleurs, s'agissant de la DPV, de nouveaux critères de population ont été introduits : sont éligibles les communes dont 19 % des habitants vivent dans les quartiers concernés par la politique de la ville. Or la comptabilisation des habitants desdits quartiers remonte à juin 2016, alors que la population totale est recensée chaque année. Le risque est que certaines communes deviennent inéligibles. Comment comptez-vous régler ce problème ?

Par ailleurs, il est prévu d'augmenter la dotation d'intercommunalité de 30 millions d'euros, somme reconductible chaque année. Mais cela va se faire à enveloppe constante, donc nécessairement au détriment d'autres bénéficiaires de la DGF. Envisagez-vous le cas échéant une augmentation de la DGF à due proportion ?

La DGE des départements serait transformée en une dotation de soutien à l'investissement départemental, distribuée à 77 % selon une procédure d'appel à projets. Autrement dit, l'on passe d'une dotation à des subventions. Est-ce conforme à l'esprit qui doit présider au soutien de l'État aux départements ?

Enfin, à Saint-Martin, la reconstruction doit être financée sur l'enveloppe de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Est-ce normal, alors que le Président de la République avait expliqué que cette aide relevait de la solidarité nationale ?

**M. Philippe Bas, président.** – Je me faisais la même observation : réduire les dotations aux collectivités territoriales pour financer la solidarité avec Saint-Martin, ce n'est pas exactement ce que j'appelle la solidarité nationale.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** – Je veux vous rassurer : pour Saint-Martin, il s'agit bien d'argent budgétaire – pris sur la même ligne budgétaire que l'aide apportée à l'Aude.

**M. Philippe Bas, président.** – Ce n'est pas du tout la présentation qui en est faite dans votre budget. J'ai la même analyse que M. Marie. Ce que vous appelez « crédits budgétaires », c'est une enveloppe qui est limitée et qui est destinée aux collectivités territoriales.

**Mme Catherine Troendlé.** – Nous sommes nombreux à nous poser la question : qu'est-ce que de l'argent budgétaire ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** – Tout est de l'argent budgétaire, mais il y a de l'argent vraiment budgétaire, et de l'argent qui relève de redistributions dans les dotations de l'État. C'était d'ailleurs le sens de la question du sénateur Marie, qui dit que l'on fait appel pour Saint-Martin à une enveloppe destinée aux collectivités territoriales, ce qui n'est pas de la solidarité nationale. Nous referons un point précis, les montages entre l'année dernière et cette année n'étant pas tout à fait les mêmes. Je n'avais pas la responsabilité de cette mission budgétaire l'année dernière.

**M. Philippe Bas, président.** – Selon votre projet de loi de finances, ces crédits sont bien inscrits dans l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Autrement dit, ces 50 millions d'euros, qui sont absolument indispensables pour Saint-Martin, seront prélevés sur les autres concours de l'État aux collectivités, sauf à ce que vous présentiez un amendement...

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** – Jacqueline Gourault complétera. J'ai dû manquer de clarté et vous demande de m'en excuser.

Quant à la DSIL, elle évoluera chaque année, les contrats de ruralité étant vivants par définition. C'est toute la différence entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement.

Sur la DPV, il y a un sujet majeur sur lequel nous avons dû avancer assez rapidement. En effet, le comptage des habitants des quartiers éligibles à la DPV se faisait tous les trois ans, alors que celui du nombre d'habitants de la ville était réalisé tous les ans. En conséquence, certaines villes pouvaient se retrouver inéligibles – Calais par exemple, qui connaît les mouvements de population que l'on sait, ce qui n'aurait pas manqué de sel !

Nous avons donc choisi de prendre la même année de référence pour les deux chiffres, ce qui permet d'éviter la sortie d'un certain nombre de communes et d'en rattraper quelques autres. J'en tiens la liste à votre disposition. Je l'ai lue à l'Assemblée nationale.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Je reviens sur l'aide à Saint-Martin. En 2018, 50 millions d'euros ont été versés par prélèvement direct sur le budget, hors concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Pour 2019, vous avez raison, l'aide est comprise dans les concours financiers, ce qui conduira à diminuer les variables d'ajustement.

**Mme Sophie Joissains.** – Ma question porte sur deux territoires particuliers, la métropole du Grand Paris et celle d'Aix-Marseille-Provence. Quel est le calendrier des réformes ?

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Je n'ai pas de calendrier à vous indiquer.

**Mme Sophie Joissains.** – La réforme du Grand Paris était prévue pour 2018. À Aix-Marseille, nous avons entamé une concertation avec le préfet, il y aura des conséquences budgétaires.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – J'attends avec impatience le rapport du préfet Dartout.

**Mme Sophie Joissains.** – Quand devrait-il le rendre ?

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – D'ici peu !

**Mme Sophie Joissains.** – Concernant la ville de Marseille, l'État aura-t-il une politique volontariste pour l'aider dans les difficultés qu'elle traverse aujourd'hui ?

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Oui, bien sûr. Avec Julien Denormandie, nous avons reçu hier le maire de Marseille, Jean-Claude Gaudin, et avons pris quatre grandes mesures pour aider la ville.

Dans un premier temps, nous détachons sur le terrain des spécialistes du ministère du logement et de la cohésion des territoires. Il existe de très fortes angoisses, parfois à juste titre, parfois moins justifiées, mais lorsqu'il arrive des accidents aussi dramatiques, les gens ont peur, et il faut pouvoir répondre psychologiquement et matériellement à ces craintes.

Les autres mesures consistent à lutter contre les marchands de sommeil, grâce notamment aux dispositions de la loi ÉLAN. Nous attendons que le Conseil constitutionnel valide définitivement la loi. Nous allons également apporter notre aide à la mairie de Marseille en ce qui concerne les copropriétés.

**M. Vincent Segouin.** – Madame la ministre, monsieur le ministre, chaque fois qu'on vous pose des questions, on entend parler d'un fonds de péréquation par-ci, d'un fonds de péréquation par-là.

Il y a peu encore, j'étais à la tête d'une collectivité pour laquelle nous avons de grandes ambitions. Si l'on veut percevoir des recettes de DGF complémentaires, le nombre d'habitants doit augmenter. Pour ce faire, on doit réaliser des investissements. Comment peut-on y parvenir avec des fonds de péréquation qui relèvent chaque année de la loterie ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** – La question est légitime. Une fois de plus, ce sont des choix politiques qui ont été faits par les majorités parlementaires successives en matière de solidarité afin de tenir compte de l'évolution de la situation des collectivités territoriales. Je note que peu de parlementaires demandent d'ailleurs à figer les critères de péréquation.

**M. Vincent Segouin.** – Je me suis mal exprimé. Nous comprenons très bien la dynamique, mais réclavons qu'elle soit lisible et tenue dans le temps. Aujourd'hui, les fonds de péréquation ne présentent aucune visibilité.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** – Votre propos est frappé au coin du bon sens. Lorsque la DGF a été gelée pendant la dernière année du quinquennat de Nicolas Sarkozy, puis diminuée de manière très brutale sous le quinquennat de François Hollande, la péréquation servait à limiter la casse pour certaines communes. Si vous ajoutez à cela la loi NOTRe, qui a conduit à modifier le périmètre des intercommunalités, donc leur DGF, c'est à n'y plus rien comprendre.

C'est pourquoi Jacqueline Gourault et moi-même vous présentions ce budget sous l'angle de la stabilité et de la prévisibilité. Ce n'est pas qu'un slogan : nous avons le même sentiment que vous en la matière. C'est aussi la raison pour laquelle nous étions impatients de réaliser la réforme de la dotation d'intercommunalité. Je rappelle que la DSIL a été imaginée pour faire passer la baisse de la DGF. Nous ne diminuons donc pas les dotations globales, mais maintenons les dotations d'investissement, ce qui commencera normalement à produire son effet à la fin du mandat municipal en stabilisant globalement les comptes des collectivités territoriales.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci. Nous nous donnons bientôt rendez-vous pour la discussion de votre budget en séance publique.

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

*La réunion est close à 18 h 55.*

**Mardi 20 novembre 2018**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et informations administratives » – Examen du rapport pour avis**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous nous réjouissons du retour de notre collègue Jacques Mézard, que j'avais accueilli il y a peu dans la Manche, où il visitait en tant que ministre de la cohésion des territoires le regroupement pédagogique intercommunal Bourguenolles-La Lande-d'Airou.

Nous débutons ce matin l'examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 2019, en commençant par celui de M. Jean-Yves Leconte sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et informations administratives ».

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis.** – Le budget annexe « Publications officielles et informations administratives » est celui de la Direction de l'information légale et administrative (DILA), qui gère notamment le site *www.service-public.fr*.

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » se décompose en trois programmes : d'abord le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », qui regroupe les fonctions de stratégie, de prospective et de coordination permettant le soutien au Premier ministre. On retrouve parmi les entités de ce programme le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), qui comprend en son sein le groupement interministériel de contrôle (GIC) et l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), le Secrétariat général des affaires européennes, France Stratégie, la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC).

Deuxième programme de cette mission, le programme 308 « Protection des droits et libertés », qui regroupe les crédits dédiés aux autorités administratives indépendantes parmi lesquelles la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), le Défenseur des droits, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), la Commission du secret de la défense nationale (CSDN), et d'autres autorités administratives indépendantes.

Le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » regroupe, quant à lui, les crédits de fonctionnement et des crédits immobiliers locatifs. Je laisse de côté ce programme, qui a vocation à rejoindre l'an prochain le programme 307 « Administration territoriale », ce qui sera plus cohérent.

Le budget de la mission s'élevait dans le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale à 1,435 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,330 milliard d'euros en crédits de paiement. Cela représentait, à périmètre courant, une diminution de 10,66 % en autorisations d'engagement et de 10,16 % en crédits de paiement. À périmètre constant, les autorisations d'engagement diminuaient de 0,43 % et les crédits de paiement augmentaient de 0,95 % en raison de plusieurs mesures de transferts : d'une part, le transfert à Bercy d'une partie de la structure du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), d'autre part, la suppression du dispositif des loyers budgétaires – pour 136 millions d'euros en l'espèce –, qui apportait pourtant de la lisibilité et était plus conforme à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

L'Assemblée nationale, le 16 novembre dernier, a adopté en seconde délibération une série d'amendements destinés à financer 236 millions d'euros d'augmentations de crédits : l'un d'eux diminue de 6,49 millions d'euros les crédits de paiement de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », dont 4,3 millions portant sur la coordination du travail gouvernemental, plus de 228 000 euros portant sur les autorités administratives indépendantes et près de 2 millions d'euros sur le programme 333.

Ce budget a été construit avec pour objectif le respect de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022, qui fixe le plafond de la mission au titre des crédits de paiement à 1,39 milliard d'euros. Il détermine des priorités financées grâce à des redéploiements en provenance du programme 333, mais aussi de la Direction des services administratifs et financiers (DSAF). Ces priorités sont, pour le programme 129, la sécurité et le numérique et, pour le programme 308, le renforcement des moyens accordés à la CNIL et à la CADA. À mon sens, des améliorations sont aussi souhaitables pour ce qui concerne le budget de la DILA, notamment pour mieux coordonner les publications des préfetures avec les informations publiées sur le site *www.service-public.fr*.

Sur le programme 129, le SGDSN bénéficie pour 2019 de moyens supplémentaires dans un contexte où la sécurité reste une priorité. L'ANSSI poursuit son développement au rythme de 25 emplois supplémentaires par an, contre 50 auparavant. En 2018, cette agence n'a pas pu pourvoir 17 des 25 postes qui lui étaient alloués faute d'enveloppe budgétaire suffisante, compte tenu des rémunérations pratiquées dans ce secteur. Elle ne peut suivre l'inflation des salaires, et le *turnover* y est important. C'est très regrettable, car elle est chargée non seulement de la protection des systèmes d'information des opérateurs d'importance vitale, mais aussi des opérateurs essentiels à l'économie et à la société. Elle doit être en mesure, d'une part, de faire face à des crises graves qui affecteraient simultanément plusieurs opérateurs et, d'autre part, de faire de la prévention pour permettre aux opérateurs de se protéger des attaques informatiques. En 2017, l'attaque dirigée contre l'Ukraine a eu un impact sur Saint-Gobain, qui se chiffre à plusieurs millions d'euros. Faire des économies sur l'ANSSI serait donc dangereux. Les 17 postes non pourvus en 2018 sont reportés en 2019 et s'ajoutent aux 25 prévus ; nous ne pouvons que saluer cette décision.

Autre bénéficiaire de moyens supplémentaires : le GIC, qui centralise les demandes d'autorisation de mise en œuvre des techniques de renseignement. Là encore, on ne peut qu'approuver que le GIC, qui recueille et met à disposition des données brutes destinées aux services de renseignement, ait les moyens de travailler, ce qui constitue une garantie supplémentaire de respect de la loi sur le renseignement.

L'autre priorité est le numérique. Le SGMAP a été supprimé et ne reste dans le programme 129 que la composante DINSIC. Celle-ci est notamment chargée de coordonner



les actions des administrations de l'État afin d'améliorer la qualité du service rendu par les systèmes d'information et de communication. Elle est chargée de la mise en œuvre des opérations de mutualisation des systèmes d'information entre administrations. L'objectif est de permettre une circulation des données entre les ministères, ce qui n'est pas toujours le cas, faute d'harmonisation des systèmes d'information. La DINSIC va bénéficier de financements du Fonds pour la transformation de l'action publique pour un projet de « nuage » pour les données sensibles de l'État et un service de plateforme d'échange de données entre administrations. Enfin, les grands projets informatiques de l'État de plus de 9 millions d'euros sont également soumis à la DINSIC, afin d'éviter les dérives qui ont pu être constatées.

Nous avons aussi entendu en audition des représentants de France Stratégie, ancien Commissariat général au Plan, qui a évolué en une sorte de *think tank* placé auprès du Premier ministre. Cette mutation n'est toutefois pas aboutie. Aussi aurais-je tendance à recommander de le couper des différents hauts conseils qui lui sont rattachés et de lui donner plus d'indépendance.

Le SGAE, pour sa part, doit faire face à des dépenses de traduction importantes ; je m'interroge sur les moyens alloués en 2019 compte tenu du *Brexit* qui fera reculer l'usage de l'anglais au sein des institutions européennes. Ce pourrait être en effet l'occasion de mieux défendre l'usage du français et de promouvoir la francophonie.

J'en viens au programme 308. La CNIL bénéficie dans le PLF pour 2019 d'une création nette de 9 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Il s'agit en réalité de 15 postes supplémentaires compensés en partie par la perte de 6 emplois support au titre de la mutualisation. En effet, contrairement à ce qu'affirmait le Secrétaire général du Gouvernement l'an dernier, la mise en œuvre du règlement européen sur la protection des données personnelles (RGPD), qui substitue des contrôles *a posteriori* aux autorisations *a priori*, entraîne un changement d'ampleur dans l'activité : les plaintes ont augmenté de 45 %, 14 000 délégués remplacent les 5 000 correspondants informatiques et liberté... Ce changement d'échelle justifie que des moyens complémentaires soient apportés à la CNIL.

La CADA, petite autorité, obtient un équivalent temps plein travaillé (ETPT) supplémentaire, ce qui permettra de faire face à l'explosion des demandes : de 500 dossiers par agent en 2015, nous sommes passés à 1 100 en 2017. Outre une attente du public en matière d'accès aux documents administratifs, la CADA constate que l'administration tend à ne pas faire droit aux demandes de communication de documents. Malgré des opérations de formation et sensibilisation auprès des administrations, la CADA n'est pas en capacité de respecter le délai réglementaire d'un mois qui lui est imposé pour traiter les demandes. Je souhaite que ce poste supplémentaire lui permette aussi de mettre à jour son site internet, pour assurer un meilleur suivi des décisions qu'elle a rendues et de leur respect par l'administration.

Je veux encore souligner le rôle essentiel, dans un contexte de budget de la justice contraint, du Défenseur des droits, autorité administrative indépendante de rang constitutionnel, ainsi que celui de la HATVP, dont le périmètre de contrôle s'est élargi et qui doit désormais – pour que ne se reproduise pas le cas de France Médias Monde – relancer les personnes soumises aux obligations déclaratives dont elle assure le respect.

Dernier point d'attention : le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Cette autorité mène, sous la présidence de Mme Adeline Hazan, le programme de 150 contrôles annuels lancé par son prédécesseur, M. Jean-Marie Delarue, qui a permis la

visite de la totalité des établissements pénitentiaires, centres de rétention administrative et centres éducatifs fermés. De nouvelles visites ont lieu pour vérifier que les recommandations sont suivies d'exécution. Mme Hazan s'est engagée à visiter l'ensemble des lieux où sont pratiqués des soins sans consentement avant la fin de son mandat en 2020. Les délais de publication des rapports pourraient toutefois être réduits en adjoignant au CGLPL deux contrôleurs supplémentaires – j'y reviendrai.

Quelques réflexions en conclusion. Le CSA, autorité publique indépendante, est aujourd'hui exposé à un risque juridique lié à l'annulation par le Conseil d'État de l'une de ses décisions. La CNIL pourrait se trouver dans la même situation. Or ces autorités administratives indépendantes n'ont pas les moyens de faire face aux conséquences financières de telles annulations.

Les autorités administratives indépendantes sont aussi soumises aux mécanismes de régulation budgétaire comme la réserve de précaution et sont donc amenées à quémander auprès du SGG afin de pouvoir disposer de la totalité de leur budget. Or il n'y a pas de raison que ces instances, indépendantes pourtant, dépendent de l'exécutif sur leurs crédits de fonctionnement et de personnel. Ne pourrait-on pas voter un budget qui ne soit pas soumis à ces mécanismes ?

La commission des finances a déposé un amendement diminuant de 14 millions d'euros les crédits de cette mission, visant particulièrement ceux de l'ANSSI et des autorités administratives indépendantes. L'Assemblée nationale a adopté, quant à elle, l'amendement du Gouvernement, qui supprime 6,6 millions d'euros de crédits, dont 200 000 aux autorités administratives indépendantes. Je vous propose d'adopter un amendement attribuant l'équivalent de deux postes supplémentaires au CGLPL, pris sur les crédits du CSA, et, compte tenu du vote de l'Assemblée nationale, de défendre en séance publique le principe de la priorité des crédits de l'ANSSI, du GIC et des autorités administratives indépendantes, au niveau proposé initialement par le Gouvernement.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je peine à voir la cohérence de ces actions. Il paraît que la LOLF rend le budget plus compréhensible : or plus je vis, moins je vois clair... Ce n'est certes pas le sujet de ce matin ; un jour, peut-être, y reviendrons-nous.

Je suis d'accord pour défendre l'ANSSI et le GIC, ainsi que pour voter l'amendement du rapporteur. S'agissant des autres autorités indépendantes, je demande à voir ! Ces autorités, qui grossissent et font ce qu'elles veulent dans leur coin, sont bourrées de conseillers d'État qui, eux ou leurs copains, invalident les décisions d'autres conseillers d'État...

**Mme Laurence Harribey.** – Je voudrais remercier le rapporteur, dont le rapport clarifie nettement les enjeux. Après un accroissement important des moyens de cette mission entre 2014 et 2017, essentiellement lié au renforcement de la cyberdéfense, l'augmentation est plus modérée à périmètre constant. Les principaux bénéficiaires des augmentations sont le SGDSN, la CNCTR et la CSDN : nous soutenons le maintien de la priorité sécurité et défense. Concernant le programme 129, l'augmentation des dépenses de personnel est de nature différente. Concernant le Gouvernement, on constate une augmentation du budget à effectifs stables en raison d'un accroissement des rémunérations. En matière de sécurité et de défense, ce sont les effectifs qui tirent la hausse des crédits, en particulier dans le cas de l'ANSSI. Je rejoins le rapporteur, pour avoir travaillé sur ces questions au sein de la commission des affaires européennes : le rôle de l'ANSSI est fondamental. Et n'oublions pas

la réforme de l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA), qui renforce les agences nationales pour autant qu'elles aient déjà une capacité de réaction, ce qui est le cas en France, en Allemagne, et dans une moindre mesure en Autriche et en Suède. Le groupe socialiste et républicain suivra la position du rapporteur et défendra le maintien des moyens.

**M. Philippe Bas, président.** – Je partage votre appréciation très positive sur le rôle de l'ANSSI, qui n'a fait que croître ces dernières années. Je m'en suis mieux rendu compte au sein de la délégation parlementaire au renseignement, lorsque nous avons travaillé sur l'espionnage économique. Les intrusions numériques mettent en péril de grands groupes, qui peuvent de ce fait se trouver paralysés pendant plusieurs jours. C'est l'ANSSI qui les aide à mettre en œuvre des systèmes de sécurité renforcés pour repousser les attaques, dont le nombre augmente exponentiellement. La rémunération d'ingénieurs de haut niveau par cette institution est un véritable sujet.

**Mme Laurence Harribey.** – La menace pèse aussi sur les collectivités territoriales : une collectivité est attaquée chaque semaine ! Or, avec le RGPD, elles ont de nouvelles responsabilités comme désigner un responsable des données personnelles . Un travail de fond doit être fait en collaboration avec l'ANSSI.

**M. Philippe Bas, président.** – Lors de la mise en œuvre du RGPD en droit interne, nous avons d'ailleurs adopté, grâce à Mme le rapporteur Sophie Joissains, des dispositions destinées à compenser la charge nouvelle pesant sur les collectivités territoriales, auxquelles l'Assemblée nationale s'est hélas opposée. Le sujet aurait pourtant dû être consensuel. Nous sommes là bien dans notre rôle de représentants des collectivités territoriales.

L'amendement de notre rapporteur permettrait donc au CGLPL de recruter deux contrôleurs supplémentaires, au moyen de crédits pris sur le budget du CSA. Je confesse une légère hésitation, due à ma méconnaissance des besoins du CSA.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis.** – Je vous propose de défendre le principe selon lequel les AAI ne dépendent pas du SGG pour l'exécution de leur budget. Si le CSA ne subissait pas la réserve de précaution, il pourrait faire face à ses besoins. Je vous propose également de défendre en séance les crédits de l'ANSSI, du GIC et de l'ensemble des autorités administratives indépendantes.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je suis d'accord concernant les crédits de l'ANSSI, du GIC et du CGLPL mais je ne défendrai pas les crédits des autres autorités !

**Mme Brigitte Lherbier.** – Lorsqu'un organisme tel que le CGLPL a besoin de personnel, le ministère de la justice ne peut-il lui mettre à disposition ?

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis.** – Nous nous sommes battus jadis pour que les AAI n'aient pas de personnels mis à disposition par les ministères qu'ils sont chargés de contrôler ! Lorsque mise à disposition il y a toutefois, les AAI choisissent elles-mêmes leurs candidats. La LOLF autorise la fongibilité, sous certaines réserves, au sein d'une même mission, mais pas entre deux missions différentes comme la mission « Justice » et la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

**M. Philippe Bas, président.** – Je suis favorable à la sanctuarisation des crédits de l'ANSSI, dont l'activité relève d'une extrême priorité. Peut-être devrions-nous l'exprimer plus clairement dans notre avis, pour transmission à la commission des finances.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis.** – L'ANSSI et le GIC ont notamment des problèmes de locaux : le GIC, pour accueillir les services de renseignement par exemple. Sanctuarisons les crédits de l'ANSSI et du GIC.

**M. François Bonhomme.** – La CADA fait l'objet d'un nombre croissant de saisines et a rendu un nombre d'avis en hausse de 15 % à 20 % en trois ans. Cela répond à un désir profond de plus grande transparence, et ne concerne plus seulement les marchés publics et les questions d'urbanisme. La demande de transparence allant croissant, il faudra préciser davantage les conditions d'accès aux documents administratifs, tout en régulant un souhait qui doit être contenu. C'est le rôle de cette autorité, dont les moyens ne sont pas au niveau.

*La commission adopte l'amendement LOIS.1 présenté par le rapporteur.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et informations administratives ».*

### **Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » – Programme « Fonction publique » – Examen du rapport pour avis**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis.** – La fonction publique compte 5,48 millions d'agents, répartis ainsi : 44 % pour l'État, 35 % pour les collectivités territoriales et 21 % pour la fonction publique hospitalière.

L'avis budgétaire « Fonction publique » porte prioritairement sur la fonction publique d'État, dont les plafonds d'emplois sont fixés par le projet de loi de finances.

De manière plus spécifique, le programme 148 intitulé « Fonction publique » concerne les actions interministérielles de gestion des ressources humaines. Piloté par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), il est intégré à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Comme chaque année, j'ai souhaité approfondir deux sujets d'actualité : le régime des primes des fonctionnaires et la gestion des emplois de direction dans la fonction publique territoriale.

Concernant les effectifs, je rappelle que le Gouvernement s'est engagé à supprimer 120 000 équivalents temps plein (ETP) pendant le quinquennat, dont 70 000 dans la fonction publique territoriale et 50 000 dans la fonction publique d'État. L'année dernière, j'avais déjà pointé les efforts insuffisants du Gouvernement, puisque seulement 1 660 équivalents temps plein (ETP) ont été supprimés en 2018. J'ai les mêmes réserves pour l'exercice 2019, puisque le projet de loi de finances (PLF) ne prévoit de supprimer que 4 164 ETP. Comme en 2018, ce sont surtout les opérateurs de l'État qui sont mis à contribution, non les ministères.

Deux ans après le début du quinquennat, ces efforts restent insuffisants, au point que l'on peut douter que le Gouvernement atteigne ses objectifs, car il faudrait pour cela supprimer 44 176 ETP d'ici à 2022, soit environ 14 725 ETP par an...

La masse salariale de l'État s'établit à 88,3 milliards d'euros hors pensions dans le PLF pour 2019, soit une hausse de 4,26 % par rapport à 2017. Pour la seule année 2019, la masse salariale progresse de 1,35 milliard d'euros, malgré le gel du point d'indice de la fonction publique. Cette évolution s'explique notamment par l'effet mécanique du glissement vieillesse-technicité (GVT), mais aussi par des choix politiques comme l'accord « Parcours professionnels, carrières et rémunération » (PPCR). La mise en œuvre de cet accord devait s'étaler sur quatre ans, entre 2016 et 2020, mais le Gouvernement l'a reportée d'un an : l'année 2018 a donc constitué une année blanche et son application a été étendue jusqu'en 2021. Son coût total pour les trois versants de la fonction publique est estimé à 3,75 milliards d'euros.

Cette difficile maîtrise des effectifs et de la masse salariale de l'État s'accompagne d'incertitudes concernant la stratégie du Gouvernement pour moderniser l'action publique.

En octobre 2017, le Gouvernement a installé le Comité action publique 2022 (CAP 22). Le Premier ministre avait fixé un objectif ambitieux : « réfléchir sans totems, sans tabous au rôle de l'État et de la sphère publique dans la France du XXI<sup>e</sup> siècle, pour repenser les politiques publiques ». Force est de constater que ces ambitions ont été revues à la baisse, tant pour des maladresses de forme que pour des difficultés de fond.

Sur la forme, le Comité action publique 2022 a rendu ses conclusions en juin 2018, avec quatre mois de retard par rapport au calendrier initial. Pire, le Gouvernement n'a pas rendu publics ses travaux, qui ont finalement « fuité » dans la presse en juillet dernier. En outre, ce comité n'a reçu que huit employeurs territoriaux, ce qui paraît assez « léger » pour définir des préconisations plus proches des enjeux des élus locaux.

Sur le fond, le rapport du comité affiche un triple objectif : conforter la qualité du service public, améliorer les conditions de travail des agents et réduire la dépense publique. Ses propositions permettraient « d'améliorer les comptes publics d'une trentaine de milliards d'euros à l'horizon 2022 », sans précision sur les économies ainsi générées.

Au cours de la réunion du Comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 29 octobre dernier, le Premier ministre a déclaré que le Gouvernement reprendrait entre 60 % et 75 % des propositions du Comité action publique 2022. Il n'a toutefois pas détaillé la liste des préconisations retenues. Si le Gouvernement a annoncé des mesures nouvelles pour moderniser le service public, d'autres ne font que reprendre d'anciens engagements de l'État. Les perspectives de réforme des ministères et secrétariats d'État ont été fixées par les « plans de transformation ministériels ». Ces feuilles de route sont toutefois peu précises et ne comportent aucun élément chiffré ni aucun objectif calendaire.

Sur le plan budgétaire, le programme 148 ne couvre que les actions interministérielles de gestion des ressources humaines. Il comprend trois actions : la formation des fonctionnaires (40 % des crédits du programme), l'action sociale interministérielle (58 % des crédits), et l'appui et l'innovation des ressources humaines (2 % des crédits). Cette année, les fonds consacrés à l'apprentissage ne sont plus centralisés dans le programme 148, mais sont redéployés vers le budget de chaque ministère.

Ce programme appuie et complète les initiatives ministérielles, sans s'y substituer. À titre d'exemple, il ne représente que 15 % des crédits de l'action sociale, dont le financement relève principalement des ministères.

Doté de 206,91 millions d'euros dans le PLF pour 2019, le programme 148 est en baisse de 0,91 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2018. Cette tendance s'explique par les réformes envisagées pour les Instituts régionaux d'administration (IRA) et l'École nationale d'administration (ENA).

Entre 2016 et 2018, le programme 148 intégrait une enveloppe d'environ 30 millions d'euros pour développer l'apprentissage dans la fonction publique de l'État. Si l'objectif initial – atteindre les 10 000 apprentis en 2016 – n'a pas été atteint, les efforts consentis doivent être soulignés : l'État emploie 9 841 apprentis en 2018 contre 740 en 2012.

Dans le PLF pour 2019, les aides pour le recrutement des apprentis ne figurent plus dans le programme 148, mais sont réparties dans les budgets de chaque ministère. La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) n'a pas été en mesure de préciser l'enveloppe consacrée à l'apprentissage pour l'exercice 2019. On perd donc la visibilité concernant les objectifs de l'État, ce que je regrette.

Près de 90 % des crédits de la formation interministérielle sont destinés aux IRA et à l'ENA. La formation interministérielle est dotée de 82,48 millions d'euros dans le PLF pour 2019. Des projets de réforme permettent de dégager une économie de 1,92 million d'euros par rapport à l'exercice 2018.

La subvention pour charges de service public des IRA diminue de 2,70 % pour s'établir à 44,01 millions d'euros, grâce à une réforme de la scolarité qui sera mise en œuvre en septembre 2019. Chaque année, les IRA accueilleront deux promotions d'élèves, pour un total de 820 étudiants, contre une promotion de 730 étudiants actuellement. La durée de la scolarité passera de douze à six mois ; elle sera suivie d'un stage de six mois, dont le coût sera pris en charge par l'administration d'accueil, et non par le programme 148.

Je me suis rendue dans les locaux strasbourgeois de l'ENA pour mieux apprécier la situation financière de l'école et ses projets de développement. J'ai rencontré le nouveau directeur, M. Patrick Gérard, très dynamique et qui a une grande ambition pour l'école.

Depuis 2013, l'ENA présente un déficit annuel compris entre 3,57 millions et 1,14 million d'euros, sur un budget total d'environ 40 millions d'euros. Pour la seule année 2017, son déficit s'est élevé à 2,84 millions d'euros. Deux facteurs expliquent ces difficultés financières : la réduction de la subvention de l'État et un développement insuffisant des ressources propres de l'ENA.

La subvention pour charges de service public constitue la principale source de financement de l'ENA : elle représente près de 80 % de ses recettes. Depuis 2010, cette subvention a été réduite de 19 %, pour s'établir à 30,17 millions d'euros en 2019. Le budget de l'ENA est particulièrement rigide : la rémunération de ses personnels et étudiants représente 74 % de ses dépenses. Il a donc subi un « effet ciseau », d'autant que l'État lui a confié de nouvelles missions de l'ENA et a augmenté le nombre d'élèves devant être accueillis, sans accroître sa subvention.

Pour compenser, l'ENA a multiplié ses actions de formation continue et de coopération européenne et internationale. Cette stratégie a permis à l'école d'augmenter ses ressources propres, qui atteignent 7,18 millions d'euros en 2018, en augmentation de 18,6 % par rapport à 2013. Elle a toutefois conduit à un éclatement de l'offre de formation de l'ENA et à la multiplication d'actions non rentables ou à faible valeur ajoutée.

L'ENA a financé ses déficits en puisant dans ses réserves. Sa structure financière reste saine, notamment parce que l'école n'a pas recouru à l'emprunt. De même, l'école a réalisé des efforts en matière de gestion en supprimant 42 emplois entre 2009 et 2018 et en réduisant ses dépenses de fonctionnement de 20 % depuis 2012.

Le nouveau directeur de l'ENA porte un plan de transformation pour concilier la maîtrise des dépenses et une stratégie ambitieuse de développement de l'école. Financièrement, l'ENA prévoit de revenir à l'équilibre budgétaire en 2020, sans qu'il soit besoin d'augmenter sa subvention pour charges de service public.

De même, l'ENA ouvrirait une seconde classe préparatoire intégrée (CPI) et un concours *ad hoc* serait organisé à titre expérimental pour que les scientifiques accèdent à la formation initiale de l'école.

Le programme 148 finance neuf prestations d'action sociale interministérielles, qui tendent à améliorer les conditions de vie des agents en matière de restauration, de logement, de loisirs et de prise en charge de la petite enfance. Dans le PLF pour 2019, les crédits consacrés à ces prestations sont stabilisés à 119,85 millions d'euros.

Le PLF pour 2019 maintient les trois outils d'appui aux ressources humaines du programme 148 pour un montant total de 4,58 millions d'euros : le fonds d'innovation RH, le fonds interministériel d'amélioration des conditions de travail et le fonds des systèmes d'information RH.

Je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 148.

Je souhaitais également aborder les primes dans la fonction publique, en particulier le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Cet instrument, qui a vocation à se substituer à l'ensemble des primes et indemnités versées aux agents, a trois objectifs : harmoniser et simplifier le régime indemnitaire des agents, rendre le versement des primes plus transparent et valoriser leur engagement individuel et leur manière de servir.

Le RIFSEEP comprend deux composantes : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA).

L'IFSE est fixée selon la nature des fonctions exercées par l'agent. Son montant est réexaminé au moins tous les quatre ans ou lorsque l'agent change de poste.

Le CIA valorise l'engagement professionnel de l'agent et sa manière de servir. Son montant est réexaminé chaque année, après l'entretien d'évaluation. Le CIA est une composante facultative du RIFSEEP : l'employeur décide, ou non, de le mettre en œuvre en fonction de sa stratégie en matière de ressources humaines. Dans la fonction publique d'État, son montant est plafonné entre 10 % et 15 % du montant total du RIFSEEP ; ce plafond ne s'applique pas à la fonction publique territoriale.

Initialement, le RIFSEEP devait être généralisé dans la fonction publique d'État entre mai 2014 et janvier 2017. Actuellement, il ne couvre que 360 000 agents d'État, soit 23 % de l'effectif total, répartis dans 265 corps ou emplois. En moyenne, ce régime indemnitaire représente une prime annuelle d'un montant de 7 341 euros bruts par agent de l'État, dont 6 741 euros pour l'IFSE et 600 euros pour le CIA.

149 corps ou emplois de l'État sont aujourd'hui exclus du RIFSEEP, dont 55 qui dépendent des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur. Leur éventuelle entrée dans ce dispositif doit faire l'objet d'un réexamen avant le 31 décembre 2019.

Certaines exclusions se justifient par les spécificités des corps ou emplois concernés : militaires, policiers, surveillants pénitentiaires, douaniers... D'autres sont beaucoup plus étonnantes. Ainsi, plusieurs corps ou emplois de la haute fonction publique conservent un régime indemnitaire spécifique, et souvent plus avantageux : secrétaires généraux de ministère, directeurs d'administration centrale, inspecteurs généraux des finances, ingénieurs des mines... Cette exclusion, de fait, des hauts fonctionnaires de l'État paraît entrer en totale contradiction avec l'objectif d'harmonisation et de transparence du RIFSEEP, ce que l'on peut regretter.

Dans la fonction publique territoriale, le RIFSEEP est en cours de déploiement. À ce jour, 61 % des employeurs territoriaux l'ont mis en œuvre, après avis de leur comité technique. Parmi eux, 42 % ont inclus un complément indemnitaire annuel (CIA) pour valoriser l'engagement personnel des agents.

De fortes disparités existent toutefois entre les différentes strates de collectivités territoriales. Paradoxalement, les collectivités de petite taille sont les plus engagées dans cette réforme : 81 % des communes de 3 500 à 20 000 habitants ont délibéré sur le RIFSEEP, contre seulement 55 % des communes de plus de 20 000 habitants.

La transposition du RIFSEEP s'avère particulièrement complexe pour les collectivités territoriales et leurs groupements. Les employeurs territoriaux peuvent toutefois s'appuyer sur l'expertise des centres de gestion.

En outre, les collectivités territoriales et leurs groupements sont victimes des retards de l'État : pour entrer dans le RIFSEEP, un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale doit attendre l'adhésion du corps équivalent dans la fonction publique de l'État. À titre d'exemple, les ingénieurs territoriaux ne sont toujours pas éligibles au RIFSEEP, les ingénieurs des travaux publics de l'État – corps équivalent – n'y ayant pas encore adhéré. Il en est de même pour les techniciens territoriaux, qui dépendent de l'adhésion des techniciens supérieurs du développement durable.

Cette situation constitue une source d'incompréhension pour les agents territoriaux et de complexité pour les employeurs. M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, a d'ailleurs reconnu que l'État a « encore du travail à accomplir » en cette matière. Il y a urgence à achever le déploiement du RIFSEEP, notamment dans les filières techniques, et de mieux accompagner les employeurs.

Le complément indemnitaire annuel valorise les résultats individuels des agents. Or, de nombreux employeurs publics souhaiteraient également une approche collective, pour valoriser les résultats du service, pas uniquement de ses membres.



Cette approche collective existe depuis la création en 2011 d'une prime d'intéressement à la performance collective (PIPC). Cette prime, qui n'a malheureusement pas été intégrée dans le RIFSEEP, n'est pas suffisamment lisible et son montant reste insuffisant. Dès lors, il me semble nécessaire de compléter le RIFSEEP en y ajoutant la possibilité de valoriser les résultats du service, ce qui fédérerait les agents autour de projets.

Je souhaitais, enfin, aborder les postes de direction de la fonction publique territoriale, aussi appelés « emplois fonctionnels ». On dénombre environ 7 500 emplois fonctionnels, répartis entre les collectivités territoriales et leurs groupements. Ils sont occupés par des fonctionnaires détachés – administrateurs territoriaux, ingénieurs en chef, attachés, ingénieurs – ou, plus marginalement, par des agents contractuels de droit public.

Le système des emplois fonctionnels donne entière satisfaction aux employeurs territoriaux. Le Gouvernement souhaite toutefois remettre en cause son équilibre, en élargissant les possibilités de recourir aux agents contractuels.

Je rappelle, qu'aujourd'hui, deux procédures sont ouvertes pour recruter un agent sur un emploi fonctionnel : soit le recrutement d'un fonctionnaire détaché de son administration d'origine, soit le recrutement direct d'un agent contractuel.

Le recrutement direct est réservé aux emplois fonctionnels les plus sensibles, en fonction de seuils démographiques fixés par la loi. Ainsi, seuls les communes et les EPCI à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants peuvent recruter un agent contractuel pour exercer la fonction de directeur général des services (DGS) ou de directeur général des services techniques (DGST). Dans la même logique, le recrutement direct d'un directeur général adjoint (DGA) est réservé aux communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants.

Actuellement, 88,5 % des emplois fonctionnels sont pourvus par des fonctionnaires par la voie du détachement ; seuls 11,5 % sont occupés par des agents contractuels.

Certes, le système des emplois fonctionnels reste complexe, car il combine trois seuils démographiques : le seuil de création du poste pour les collectivités territoriales, le seuil d'accès aux fonctions pour les fonctionnaires et le seuil d'ouverture au recrutement direct pour les agents contractuels.

Des simplifications semblent possibles, sans remettre en cause l'économie générale du dispositif ; le syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT) propose ainsi de simplifier les seuils de création des emplois fonctionnels, notamment pour les petites communes.

Lors de l'examen du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, le Gouvernement et nos collègues députés ont retenu une réforme plus radicale, contre l'avis du Sénat et sans concertation avec les employeurs territoriaux, alors même qu'un projet de loi relatif à la fonction publique est en préparation. Il s'agissait d'ouvrir le recrutement d'agents contractuels pour les emplois fonctionnels des communes et EPCI à fiscalité propre de 40 000 habitants ou plus – contre plus de 80 000 ou de 150 000 habitants actuellement.

Ces dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel, au motif qu'elles constituaient un « cavalier » législatif.

Après avoir interrogé les syndicats des fonctionnaires territoriaux et le Gouvernement, je reste très réservée sur la multiplication des contrats pour les emplois fonctionnels. Nous en débattons lors de l'examen du futur projet de loi relatif à la fonction publique.

À ce stade, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 148.

**M. Philippe Bas, président.** – Je souhaite remercier Madame le rapporteur pour ce rapport très approfondi.

**M. François Pillet.** – Merci de ce rapport sur un sujet technique, avec de nombreux chiffres.

Je vous remercie également d'avoir évoqué le nouveau régime indemnitaire des fonctionnaires, qui agite beaucoup les comités techniques paritaires dans les collectivités territoriales, notamment sur le sujet de la transparence. Qu'appelle-t-on « transparence » ? Une transparence bilatérale améliorée, entre le supérieur hiérarchique ou le maire et l'agent, dans le cadre de la notation, ou une transparence beaucoup plus générale, demandée par les syndicats, qui souhaitent rendre publiques toutes les primes ? Cette seconde interprétation représenterait une grave difficulté, notamment dans les petites communes.

**M. Jérôme Durain.** – Merci pour ce rapport, même si le groupe Socialiste et républicain ne partage pas l'ensemble de vos conclusions.

Le programme 148 met en œuvre la politique de ressources humaines dans la fonction publique de l'État, et doit accompagner les mutations de celle-ci. Certains points sont clairs, comme la réduction des effectifs de la fonction publique, que nous contestons. Moins claires sont les modalités de cette réforme. Le Comité Action publique 2022 a réalisé un travail incertain, qui ne sera pas *a priori* poursuivi.

Nouveaux sont la multiplication des agents contractuels, la rémunération au mérite, l'encouragement à la mobilité et le dialogue social, avec notamment la fusion de certaines instances.

Sur le fond, le Gouvernement réagit à l'actualité immédiate, en arbitrant, d'un côté, sur les dépenses publiques et les choix fiscaux, et, de l'autre, sur le niveau des services publics, alors que nos concitoyens demandent le maintien de la qualité de ces services.

L'essentiel a été dit sur l'ENA et les IRA. J'attire l'attention de la commission sur l'action sociale du programme 148. Le pouvoir d'achat et les conditions d'exercice des missions sont des sujets épineux.

Enfin, nous sommes très circonspects sur la suppression des crédits du programme 148 dédiés à l'apprentissage, qui est un très mauvais signal.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je souhaite également remercier Madame le rapporteur.

La séparation des crédits interministériels par rapport aux crédits des ministères n'est pas logique, sans compter le cas particulier de la très haute administration.

Limiter la modernisation de la fonction publique à la réduction des effectifs est une vision restrictive des choses.

Je souhaiterais savoir comment évolue la répartition des crédits dévolus aux fonctionnaires titulaires, d'une part, et les crédits alloués aux contractuels, d'autre part. Nous avons l'impression qu'un jeu subtil de vases communicants est en train de se produire...

J'émettrai deux suggestions : pour trouver de l'argent pour l'ENA, surveillons de plus près le remboursement des « pantoufles » lorsque les hauts fonctionnaires partent dans le secteur privé, notamment dans les banques. Actuellement, tout n'est pas comptabilisé, même si des efforts ont été réalisés. À quoi bon fabriquer des « gens d'exception » à l'ENA...

**M. Alain Marc.** – Êtes-vous ironique ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – ... pour abonder le vivier de recrutement des chefs d'entreprise du CAC 40 ou des cadres bancaires ? Ce n'est pas la fonction initiale de l'ENA.

La rémunération et les primes des agents doivent être publiques ; actuellement nous ne connaissons pas ce que ces braves gens – dont beaucoup sont à Bercy – gagnent ; or, il ne s'agit pas de secrets d'État ! Si la rapporteur obtenait ces informations, je la féliciterais !

**M. Vincent Segouin.** – Je suis surpris que l'ENA connaisse autant de déficits budgétaires. Les prévisions financières étaient-elles de cet ordre ? Y a-t-il eu des dérapages lors de l'exécution budgétaire ?

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis.** – S'agissant du RIFSEEP et de la transparence des primes, les collectivités territoriales et leurs groupements doivent délibérer sur les critères d'attribution, mais il n'y a pas de transparence sur le montant individuel donné à chaque agent ; cela relève de la vie privée.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Si l'on veut...

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis.** – Je déplore, comme notre collègue Jérôme Durain, la suppression des crédits du programme 148 dédiés à l'apprentissage. Ces crédits ont été répartis dans les autres programmes du projet de loi de finances pour 2019, mais on ne sait pas comment ils sont ventilés.

La pantoufle doit être remboursée à l'ENA lorsque l'élève quitte l'école ; mais après l'affectation au sein d'un ministère, cela dépend de chaque ministère.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'est évanescent...

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis.** – Concernant le déficit de l'ENA, celui-ci est en partie dû à la réduction de la dotation de l'État, alors que ce dernier a demandé à l'école de recruter dix élèves supplémentaires par promotion. L'ENA a puisé dans ses réserves pour combler ses déficits.

**M. Vincent Segouin.** – L'État n'abondera-t-il pas ?

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis.** – Non. La dotation de l'ENA a même diminué depuis 2013.

L'ENA pourra combler son déficit en 2020, notamment en réduisant la durée de la scolarité.

**M. Philippe Bas, président.** – La notion de déficit présente des spécificités lorsqu'on l'applique à un établissement public administratif. Il s'agit moins d'une mauvaise gestion de l'ENA que le fait que l'État, pour réduire ses dotations et réaliser des économies, demande aux établissements publics de réduire leur trésorerie sur plusieurs années.

Lorsque les disponibilités de l'ENA seront *a minima*, l'État ne pourra plus réduire les dotations sans remettre en question l'existence de l'établissement. Il s'agit donc plutôt d'une stratégie financière.

**M. Jean-Luc Fichet.** – L'ENA a vendu un bâtiment pour abonder ses crédits de fonctionnement ?

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis.** – Non, elle a vendu ce bâtiment au début des années 1990, à la suite de son déménagement à Strasbourg.

**M. Jean-Luc Fichet.** – Cela reste un appauvrissement, puisqu'une partie de cette vente abonde les crédits de fonctionnement.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».*

### **Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Économie » – Programme « Développement des entreprises et régulations » – Examen du rapport pour avis**

**M. André Reichardt, rapporteur pour avis.** – Notre commission des lois s'est saisie pour avis des crédits affectés au programme « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie », au titre de ses compétences en matière de droit des entreprises, de simplification de leur environnement juridique, de protection économique et de sécurité des consommateurs, de régulation des marchés et de mise en œuvre du droit de la concurrence.

Ce programme regroupe l'ensemble des crédits consacrés au soutien aux entreprises, auxquels s'ajoutent d'importantes dépenses fiscales – estimées en 2019 à 28,1 milliards d'euros – ainsi que les crédits destinés aux missions de protection des consommateurs et de régulation concurrentielle des marchés. Il relève du ministre de l'économie et des finances. Sa mise en œuvre incombe, pour une large part, à la direction générale des entreprises (DGE) et à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), en administration centrale comme dans les services déconcentrés, ainsi qu'à l'Autorité de la concurrence.

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoyait initialement une diminution très forte des crédits, de 13,16 % pour les autorisations d'engagement et de 7,8 % pour les crédits

de paiement, sur un périmètre quasiment inchangé par rapport à 2018. L'Assemblée nationale a ramené cette diminution à 10,9 % pour les autorisations d'engagement et 6,35 % pour les crédits de paiement, dont les montants s'élèveraient respectivement à 914 et 919 millions d'euros en 2019. Cette forte diminution est justifiée par la nécessité de réduire les déficits publics et de réorganiser les services de l'État pour qu'ils interviennent plus efficacement et à un moindre coût. Mon avis est favorable, puisqu'il s'agit de réduire les dépenses publiques, de réorganiser les services de l'État et d'être plus efficace à moindre coût, grâce à des partenariats avec d'autres acteurs.

Des trois administrations précitées, seule l'Autorité de la concurrence serait préservée. En effet, les crédits de paiement qui lui sont alloués s'élèveront à 22,6 millions d'euros en 2019, en hausse de 4,55 %, et retrouveront leur niveau de 2017, alors qu'en 2018 ces crédits étaient en baisse de 4,19 %. Ses effectifs seront eux aussi stabilisés, avec un plafond de 197 emplois correspondant également au niveau de 2017.

L'activité de l'année 2017 a été très soutenue pour l'Autorité de la concurrence, avec un record de 236 décisions d'autorisation de concentration, après 230 en 2016. Elle s'est située dans la moyenne en matière de pratiques anticoncurrentielles, avec 27 décisions. Depuis 2016, le faible taux de recours contre ses décisions suggère une meilleure acceptation par les entreprises concernées et des décisions mieux ciblées. Le taux de recours est de plus en plus faible depuis dix ans, passant de près de 34,3 % à 18,5 %.

En application de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi « Macron », l'Autorité de la concurrence doit également rendre des avis sur les règles de détermination des tarifs et en matière de liberté d'installation de certaines professions réglementées juridiques et judiciaires. Cette activité consultative est très soutenue depuis 2017 – elle l'a été un peu moins l'année dernière.

Les avis sur la liberté d'installation doivent être rendus au moins tous les deux ans. S'agissant des notaires, l'Autorité de la concurrence avait proposé en 2016 la nomination de 1 650 nouveaux notaires d'ici à 2018. Son avis avait été suivi par le Gouvernement et plus de 36 000 candidatures avaient été enregistrées, exigeant un lourd processus de tirage au sort. À l'issue de ce processus suscitant certaines difficultés, 1 620 nouveaux notaires ont été nommés et 1 666 nouveaux offices créés – certains notaires intervenant dans l'un ou l'autre office. Le retard important qui subsistait l'année dernière a été comblé : à 30 notaires près, tous les offices ont été créés. Dans un deuxième avis en date du 31 juillet dernier, l'Autorité a proposé la nomination de 700 nouveaux notaires d'ici 2020. Le Gouvernement n'a pas encore pris l'arrêté requis, mais ce retard est compréhensible. Par comparaison, il a fallu un an pour prendre l'arrêté du 28 décembre 2017 sur les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires, alors que l'avis datait de décembre 2016.

Comme en 2018, la DGCCRF connaîtra, en 2019, une baisse de 2,22 % de ses crédits de paiement et la suppression de 45 emplois, en administration centrale et dans les services déconcentrés. Son plafond d'emplois sera fixé à 2 959.

Pour que cette administration assure pleinement sa mission de contrôle et de protection des consommateurs, il importe de recentrer ses missions et de réorganiser ses services déconcentrés. Elle ne peut assurer le même travail avec des effectifs et un budget en baisse. Le Gouvernement veut une réorganisation structurelle. Compte tenu des choix opérés en matière de réforme de l'organisation territoriale de l'État, cette réorganisation attendue ne

pourra se faire qu'au niveau départemental, alors qu'une régionalisation aurait peut-être été plus pertinente.

La direction générale des entreprises (DGE) connaîtra aussi une nouvelle diminution de ses effectifs en 2019, dans des proportions bien plus fortes que les années précédentes. Le plafond d'emplois sera réduit de 1 514 à 1 418. Cette réduction concernera essentiellement les services déconcentrés, et notamment les pôles 3E des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), avec un recentrage de leurs missions sur des services ciblés.

Une telle évolution tire les conséquences du manque de moyens de l'État et de la montée en puissance des régions dans le domaine du développement économique local. À titre personnel, je souscris à une telle démarche – et vous m'avez suivi l'an dernier : il faut rationaliser le travail des acteurs chargés du soutien aux entreprises et de leur développement.

Je regrette cependant que la réforme des Direccte n'ait donné lieu à aucune concertation préalable avec les régions, méthode témoignant du manque habituel de coordination entre les services de l'État et les régions et les autres acteurs locaux.

Sur le terrain, sous l'effet des contraintes budgétaires, l'articulation entre les différents acteurs s'améliore, notamment entre les régions et les chambres de commerce et d'industrie dans le cadre de la mise en œuvre – et non plus seulement de la conception – des nouveaux schémas régionaux du développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).

L'année 2019 devrait aussi voir se concrétiser le partenariat « Team France Export »...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – En français dans le texte !

**M. André Reichardt, rapporteur pour avis.** – ... entre Business France et les chambres de commerce et d'industrie (CCI), associant également les régions. D'après leurs représentants, les chambres des métiers et de l'artisanat n'ont pas le même traitement que les CCI, il apparaît en effet qu'elles ne sont pas toujours des interlocuteurs habituels des régions. La situation est sans doute perfectible dans ce domaine.

Compte tenu de l'ensemble de ces observations et de ces évolutions positives, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie », inscrits au projet de loi de finances pour 2019.

**M. Philippe Bas, président.** – La commission y sera également favorable.

**M. Jean-Luc Fichet.** – Le programme « Développement des entreprises et régulations » regroupe les instruments de soutien aux entreprises, notamment les PME et les entreprises de taille intermédiaire des secteurs de l'industrie, du commerce, de l'artisanat, des services et du tourisme, et représente 60 % des crédits de la mission « Économie ». En 2019, dans le projet de loi de finances tel que déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, les crédits de paiement du programme s'établiraient à 905,5 millions d'euros, en baisse de 76,5 millions d'euros par rapport à 2018, soit 7,8 %. Outre la réduction globale des crédits, le Gouvernement supprime deux actions : le financement des entreprises *via* la suppression d'une subvention de 40 millions d'euros à BPI France au titre de son activité de garantie et de

prêt aux entreprises, soi-disant en raison de l'amélioration du contexte économique, ainsi que la ligne sur le développement du tourisme, en raison d'une « refonte budgétaire ». Ces crédits auraient dû être transférés au Quai d'Orsay : c'est faux. Cette dernière subvention touchait deux associations importantes organisant des vacances pour les enfants défavorisés : Vacances et familles, à hauteur de 100 000 euros, et Vacances ouvertes, pour 40 000 euros.

Par ailleurs, nous regrettons la disparition du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac), même si le programme « Action cœur de ville » est censé le compenser pour 222 villes.

Les notaires verront leur nombre augmenter et seront plus efficaces, mais cette réforme ne bénéficie pas au milieu rural, d'autant que ces notaires sont plus intéressés par des activités mercantiles que par le conseil.

Nous nous abstiendrons, voire voterons contre ce programme.

**M. André Reichardt, rapporteur pour avis.** – Les chambres des métiers et de l'artisanat tiennent particulièrement au Fisac, qui est en voie d'extinction. L'Assemblée nationale a rétabli ce fonds à hauteur des crédits prévus en 2018, tandis que la commission des finances du Sénat a porté la dotation du Fisac à 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, au-delà du niveau fixé par l'Assemblée nationale. C'est un programme cohérent, soutenu par toutes les chambres consulaires, qui ne comprennent pas pourquoi le Gouvernement crée l'opération « Action cœur de ville », tout en éteignant le Fisac, alors que celle-ci pourrait en faire partie.

**M. Jacques Mézard.** – Le Fisac n'a rien à voir avec les opérations « Action cœur de ville ». J'ai toujours défendu le maintien du Fisac. Les opérations « Action cœur de ville » regroupent des crédits d'Action logement, de la Caisse des dépôts et consignations, des fonds de l'État émanant de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Maintenir le Fisac serait utile, de même que la prime à l'aménagement du territoire (PAT), même si Bercy a toujours voulu supprimer ces deux dispositifs.

**M. Jean-Luc Fichet.** – Le programme « Action cœur de ville » est présenté comme une réponse à la dévitalisation des centres-bourgs et des centres-villes. La justification n'est peut-être pas la bonne, mais les territoires ruraux le vivent très mal, d'autant que le Fisac est efficace.

**M. André Reichardt, rapporteur pour avis.** – Tout à fait, ce n'est pas la même chose. Le réseau consulaire ne comprend pas les raisons de l'opération « Action cœur de ville », qui ne concerne que 222 villes moyennes, ni la remise en cause du Fisac, alors que ce fonds concerne la ruralité. J'aurais préféré une politique de revitalisation Cœur de bourg, pour les villes moyennes et les cibles du Fisac.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie ».*

*La réunion est close à 10 h 45.*

**Mercredi 21 novembre 2018**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 8 h 40*

**Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et projet de loi organique relatif au renforcement des juridictions – Désignation des candidats pour faire partie des éventuelles commissions mixtes paritaires**

*La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Philippe Bas, François-Noël Buffet, Yves Détraigne, Mme Muriel Jourda, MM. Jacques Bigot, Jean-Pierre Sueur et Thani Mohamed Soilihi comme membres titulaires et de Mmes Éliane Assassi, Maryse Carrère, Catherine Di Folco, Marie-Pierre de la Gontrie, MM. Henri Leroy, Hervé Marseille et Mme Catherine Troendlé comme membres suppléants des deux éventuelles commissions mixtes paritaires sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et le projet de loi organique relatif au renforcement des juridictions.*

**Proposition de loi organique relative à l'élection des sénateurs – Examen des amendements**

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

*Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Vincent Segouin, rapporteur.** – Aujourd'hui, le mandat de député ou de sénateur est incompatible avec l'exercice de plus d'un mandat local non exécutif, sauf pour les communes de moins de 1 000 habitants.

L'amendement n° 7 de notre collègue Jacques Mézard vise à supprimer cette incompatibilité pour les suppléants de sénateur ou de député. En effet, certains sont contraints de quitter leur mandat local pour siéger au Parlement, parfois de manière brève.

On comprend la logique mais cet amendement dépasse largement le champ de la proposition de loi organique. En outre, il créerait une inégalité entre les parlementaires et leurs suppléants. Les suppléants siègent parfois plusieurs années au Parlement, notamment en cas de décès du parlementaire ou de cumul des mandats. Avec cet amendement, un suppléant serait mieux traité qu'un parlementaire : il serait totalement exempté de cette incompatibilité. Je demande le retrait de cet amendement ou, à défaut, y serai défavorable.

**M. Philippe Bas, président.** – Notre collègue Jacques Mézard n'a toutefois pas tort de penser que le régime des incompatibilités adopté il y a quelques années ne donne pas pleine satisfaction.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 7 ou, à défaut, y sera défavorable.*



*Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Vincent Segouin, rapporteur.** – L'amendement n° 1 rect. de notre collègue Henri Cabanel tend à imposer un casier judiciaire vierge pour se présenter aux élections législatives et sénatoriales. Il remplacerait les peines d'inéligibilité qui sont prononcées au cas par cas par le juge. Ce débat existe depuis plusieurs années et nous partageons un objectif commun : garantir la probité de la vie publique.

Le Parlement a toutefois rejeté cet amendement à de nombreuses reprises car il soulève des difficultés sur le plan constitutionnel.

En juillet 2017, la garde des sceaux a clairement rappelé que ce dispositif pouvait être assimilé à une peine automatique. Il est, certes, applicable aux concours de la fonction publique mais le droit fondamental d'exercer un mandat électif va au-delà de la carrière professionnelle.

En outre, la loi pour la confiance dans la vie politique du 15 septembre 2017 a déjà prévu un mécanisme alternatif, déclaré conforme à la Constitution : elle a créé une peine d'inéligibilité obligatoire pour certains crimes et délits, sauf décision contraire du juge.

Enfin, le dispositif proposé par l'amendement serait moins efficace que le droit en vigueur. En effet, une mention sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire peut être effacée six mois après la condamnation. Certains condamnés pourraient ainsi obtenir la radiation de cette mention et d'autres non, sans que l'on puisse s'assurer de la cohérence de ces décisions.

Je demande le retrait de cet amendement ou, à défaut, y serai défavorable.

**M. Philippe Bas président.** – Je pense que l'auteur de cet amendement a voulu rappeler l'engagement du Président de la République pendant la campagne présidentielle. Toutefois, le Président de la République a lui-même convenu que cette promesse ne pouvait être tenue sans modifier la Constitution. Pour l'heure, un tel amendement est inconstitutionnel, mais nous pourrions être amenés à revenir sur ce sujet dans les semaines prochaines.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 1 rect. ou, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Vincent Segouin, rapporteur.** – L'amendement n° 4 rect. de notre collègue Alain Joyandet supprime l'incompatibilité entre un mandat parlementaire et la présidence d'un conseil de surveillance d'une entreprise nationale ou d'un établissement public national. L'amendement n° 5 rect. est de repli : il concerne uniquement la présidence du conseil de surveillance d'un établissement public de santé.

Dans une décision du 12 avril 2018, le Conseil constitutionnel a considéré qu'un sénateur ne pouvait pas être vice-président du conseil de surveillance de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris.

Les parlementaires peuvent toutefois rester membre du conseil de surveillance, sans en assurer la présidence.

Cette jurisprudence est particulièrement complexe et il y a sans doute des marges de progression. D'une manière générale, un « toilettage » semble nécessaire concernant les

incompatibilités. Ces questions pourraient être abordées lors des prochaines réformes institutionnelles. En l'état, elles dépassent le champ de la proposition de loi organique, que la commission propose d'ailleurs de ne pas adopter.

**Mme Jacky Deromedi.** – Nous sommes particulièrement attachés à ces amendements. La présidence d'un conseil de surveillance est une fonction bénévole, qu'il est important de conserver afin de mieux comprendre le fonctionnement des hôpitaux.

**M. Philippe Bas, président.** – Sur le fond, je partage l'objectif de ces amendements. Le mandat de président du conseil de surveillance n'implique pas de pouvoir décisionnel ni exécutif, contrairement aux conseils d'administration des hôpitaux. C'est une question qui mérite d'être soulevée.

Néanmoins, le rapporteur a raison. On peut difficilement adopter ces amendements, tout en rejetant *in fine* la proposition de loi organique.

*La commission demande le retrait des amendements n<sup>os</sup> 4 rect. et 5 rect. ou, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Vincent Segouin, rapporteur.** – L'amendement n° 3 de notre collègue Jean-Pierre Grand concerne le remplacement des conseillers municipaux ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour la désignation des délégués sénatoriaux.

Les élus de nationalité étrangère n'ont pas le droit de participer à cette désignation. Aujourd'hui, ils sont remplacés par les premiers candidats non élus au conseil municipal. Notre collègue propose de supprimer le recours à ces candidats non élus, dans un souci de simplification.

Cet amendement se rattache au droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens et a donc pour fondement l'article 88-3 de la Constitution. Or, la proposition de loi organique a pour fondement l'article 25 de la Constitution, qui traite notamment du régime des inéligibilités et des incompatibilités applicables aux parlementaires.

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'amendement n° 3 est un « cavalier organique ». Je propose donc de le déclarer irrecevable.

*L'amendement n° 3 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.*

**M. Vincent Segouin, rapporteur.** – Même raisonnement pour l'amendement n° 2 de notre collègue Jean-Pierre Grand.

*L'amendement n° 2 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.*

## *Article 2*

**M. Vincent Segouin, rapporteur.** – L'amendement n° 6 rect. de notre collègue Alain Joyandet est de cohérence avec les amendements n<sup>os</sup> 4 rect. et 5 rect., dont nous avons demandé le retrait.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 6 rect. ou, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Alain Richard.** – Monsieur le Président, je suggère qu'un point soit fait lors d'une prochaine réunion sur le durcissement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de « cavaliers ». Le Conseil constitutionnel examine désormais systématiquement ce point. En outre, l'interprétation sur ce qui se rattache à l'objet initial du texte est beaucoup plus stricte.

**M. Philippe Bas, président.** – Le Sénat s'efforce d'appliquer les mêmes règles que le Conseil constitutionnel. Il est d'ailleurs beaucoup plus strict que l'Assemblée nationale. J'adhère volontiers à votre proposition cher collègue.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Si on continue dans cette direction, on gagnerait beaucoup de temps à confier le pouvoir législatif directement au Conseil constitutionnel ! Il faut regarder sur le long terme ce qui est en train de se passer, au détriment de l'initiative parlementaire.

**M. Philippe Bas, président.** – Cher collègue, je ne suis pas d'accord avec vos propos. Le pouvoir d'amendement du Parlement est large. Mais, il n'est pas dépourvu de sens d'empêcher l'examen d'amendements qui n'ont rien à voir avec le texte en cours de discussion.

Les « cavaliers » ne peuvent pas être examinés avec la même acuité par le rapporteur, qui n'est pas forcément compétent dans ces nouveaux domaines, surtout en l'absence d'audition. Il y a donc un risque que l'examen de ces « cavaliers » ne se fasse pas dans de bonnes conditions.

Lorsque nous sommes dans nos territoires, les élus locaux se plaignent des normes qui se multiplient. Il me paraît utile d'avoir des garde-fous.

*La commission adopte les avis suivants sur les amendements déposés sur la proposition de loi organique :*

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup></b>		
M. MÉZARD	7	<b>Demande de retrait</b>
<b>Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup></b>		
M. CABANEL	1 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. JOYANDET	4 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. JOYANDET	5 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. GRAND	3	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat</b>
M. GRAND	2	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat</b>

<b>Article 2</b>		
<b>Conditions d'entrée en vigueur</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. JOYANDET	6 rect.	<b>Demande de retrait</b>

### **Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » – Examen du rapport pour avis**

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – L'examen de ce rapport pour avis s'inscrit dans le contexte particulier du congrès des maires, devant lequel le Président du Sénat doit s'exprimer ce matin.

Les collectivités territoriales sont priées d'être satisfaites : pour elles, le budget 2019 n'est ni vraiment meilleur, ni vraiment pire que celui de 2018.

Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales sont même en légère progression de 400 millions d'euros en euros courants, grâce à la reprise de l'investissement local et à la hausse du FCTVA, mais aussi parce que l'on fait payer aux collectivités le prix de la reconstruction de Saint Martin – j'y reviendrai.

Bien sûr, les esprits chagrins relèveront que cette légère hausse en valeur correspond à une baisse d'environ 1 % en volume, compte tenu des prévisions d'inflation.

Ils remarqueront aussi que, dans l'ensemble, les crédits destinés aux territoires sont en nette diminution : ainsi, les sommes consacrées aux contrats aidés baissent de 800 millions d'euros, après 1 milliard d'euros en 2018. En outre, les agences de l'eau, qui ont subi un prélèvement de 500 millions d'euros en 2018 sur leurs ressources, subiront l'an prochain une nouvelle ponction. Il en va de même des offices HLM, qui ont été contraints de compenser la hausse des APL décidée par le Gouvernement pour un coût de 800 millions d'euros en 2018, 800 millions en 2019 et 1,5 milliard en 2020.

Mais, je le répète, les concours financiers de l'État au sens juridique du terme sont à peu près stables.

La mission « Relations avec les collectivités territoriales », comme vous le savez, n'en regroupe qu'une faible partie. L'essentiel des concours financiers de l'État est constitué de prélèvements sur recettes, prévus en première partie de la loi de finances, auxquels il faut désormais ajouter la « TVA des régions ».

La mission regroupe un ensemble assez hétéroclite de dotations de fonctionnement et d'investissement, outre les crédits de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Elle est composée de deux programmes. Le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » rassemble, pour l'essentiel, la dotation générale de décentralisation et des dotations d'investissement.

Je souhaite tout d'abord évoquer la dotation générale de décentralisation ou DGD. Comme vous le savez, les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales,

ainsi que les créations et extensions de compétences locales, ont fait l'objet de compensations financières avant même que le principe en soit inscrit dans la Constitution en 2003. Cette compensation prend principalement la forme du transfert de produits d'impôts nationaux, mais elle passe aussi, subsidiairement, par une dotation : la DGD.

Cette dotation est gelée en valeur depuis 2009, ce qui lui aura fait perdre en onze ans environ 11 % de sa valeur réelle.

On peut s'interroger sur la constitutionnalité de ce gel de la DGD. En effet, les transferts de compétences de l'État sont soumis depuis 2003 à l'exigence d'une compensation financière intégrale : l'État doit transférer aux collectivités bénéficiaires du transfert des ressources équivalentes à celles qu'il consacrait auparavant à l'exercice des mêmes compétences. Dans le commentaire de la décision du 13 janvier 2005 du Conseil constitutionnel, il est écrit que le maintien de ressources équivalentes doit s'apprécier « en euros constants » ce qui implique « une règle d'indexation sur l'érosion monétaire » des compensations financières. Le Conseil constitutionnel n'a jamais eu à se prononcer sur le gel de la DGD, mais ce pourrait bien être le cas un jour...

Le programme 119 regroupe aussi d'importantes dotations d'investissement aux collectivités territoriales.

En premier lieu, il réunit trois dotations d'investissement aux communes et à leurs groupements : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation politique de la ville (DPV) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Les crédits destinés à ces trois dotations sont stables, mis à part une baisse de 45 millions d'euros de la DSIL, correspondant aux sommes dévolues jusqu'ici aux contrats de ruralité. En deux ans, le montant total de ces dotations aura tout de même baissé de 300 millions d'euros...

En second lieu, le programme comprend la dotation globale d'équipement des départements, qui serait supprimée en 2019 pour être remplacée par un système de subventions : j'y reviendrai. Cette réforme explique à la fois la hausse des autorisations d'engagement et la forte baisse des crédits de paiement.

Le programme 122 « Concours spécifiques et administration » réunit des aides diverses aux collectivités territoriales confrontées à des situations exceptionnelles, les crédits de la DGCL et quelques dotations destinées à plusieurs collectivités ultramarines. Il n'appelle pas de remarques particulières, si ce n'est que le Gouvernement y a inclus un fonds d'aide de 50 millions d'euros pour la reconstruction de Saint-Martin. Cette aide financière est évidemment indispensable. Mais il est pour le moins contestable qu'elle soit prélevée sur l'enveloppe des concours financiers aux collectivités territoriales... L'État manifeste sa solidarité avec l'argent des autres !

J'en viens aux articles rattachés à la mission. Comme vous le savez, la répartition des dotations aux collectivités territoriales relève de la seconde partie de la loi de finances, c'est-à-dire des articles rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Cette année, deux sujets méritent de retenir tout particulièrement l'attention de la commission des lois : la répartition des dotations d'investissement et la réforme de la dotation d'intercommunalité, qui est une composante de la dotation globale de fonctionnement.

En ce qui concerne la répartition des dotations d'investissement, les trente dernières années ont été marquées par une lente recentralisation des pouvoirs.

Jusqu'à la fin des années 1970, les recettes réelles d'investissement des collectivités territoriales provenaient pour l'essentiel de subventions attribuées par l'État, soit au niveau déconcentré (par le préfet de département), soit même au niveau central (par les ministères).

Lors des grandes heures de la décentralisation, il apparut nécessaire de donner prise aux élus locaux sur les moyens dont ils disposaient pour investir. Le gouvernement de Raymond Barre, puis celui de Pierre Mauroy proposèrent donc de remplacer la plupart des subventions ministérielles par une dotation globalisée et libre d'emploi : la dotation globale d'équipement (DGE).

Gaston Deferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation du gouvernement Mauroy, écrivait en 1982 : « Dans de nombreux domaines, les communes et les départements ont déjà le pouvoir juridique d'agir, sans disposer de moyens suffisants pour intervenir seuls. Ils sont amenés à solliciter des subventions de l'État dont l'octroi est souvent l'occasion d'exercer une véritable tutelle sur les choix des élus. La décision d'attribution permet parfois d'exercer un réel contrôle d'opportunité et d'obliger les collectivités locales à respecter telle ou telle prescription. ». En lisant ces lignes, on mesure combien les esprits ont changé depuis quarante ans...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Beaucoup, en effet ...

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – La création de la dotation globale d'équipement des communes et des départements, prévue par le projet de loi « Bonnet » de 1978, puis par la loi du 2 mars 1982, fut enfin concrétisée en 1984.

Le fonctionnement de la DGE était fondé sur un principe simple : la loi fixait la liste des investissements locaux éligibles au soutien de l'État, et un concours financier leur était attribué de plein droit, sur la base d'un taux de concours (obtenu en divisant l'enveloppe de la DGE par le montant total des investissements éligibles). La répartition de la DGE dépendait donc des décisions d'investissement des collectivités, et d'elles seules.

Certes, la DGE des communes connut rapidement des dysfonctionnements. Comme le montant total de la dotation était faible et l'assiette des investissements éligibles très large, le taux de concours de l'État était très bas : 2,2 % en 1984. Pour les petites communes, qui ne se lançaient pas chaque année dans de grands projets d'investissement, ce taux de concours était très insuffisant. Pour les grandes communes, la DGE représentait beaucoup de paperasserie pour pas grand-chose.

C'est pourquoi la DGE des communes connut une longue suite de réformes, avant de disparaître au profit de la DETR en 2011, ce qui marquait le retour à un régime de subventions. Toutefois, on n'avait pas encore tout à fait perdu de vue les principes de la décentralisation, et c'est pourquoi on créa une commission d'élus – la commission DETR dans laquelle plusieurs d'entre nous siégeons – chargée de contrôler la répartition des enveloppes départementales par le préfet.

On ne s'embarassa pas des mêmes précautions lorsque l'on créa la DSIL, répartie par les préfets de région sans aucun contrôle des élus.

Quant à la DGE des départements, elle a subsisté jusqu'à ce jour malgré plusieurs réformes.

Dès lors qu'une dotation est distribuée sous forme de subventions, l'autorité administrative de l'État dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour décider des attributions, pouvoir qui n'est encadré que par des règles et procédures très peu contraignantes.

Ces décisions sont rendues dans une certaine opacité. En effet, elles n'ont pas à être motivées, puisqu'elles n'entrent pas dans le champ de l'obligation de motivation des décisions administratives individuelles. Ce qui est plus surprenant, s'agissant de la distribution de fonds publics, c'est que les subventions au titre de la DETR et de la DPV ne font l'objet d'aucune publication.

**M. Philippe Bas, président.** – La réserve parlementaire était plus transparente...

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – En ce qui concerne la DETR, la commission d'élus chargée de contrôler sa répartition n'exerce que des prérogatives limitées : elle fixe chaque année les catégories d'opérations prioritaires et les taux minimaux et maximaux de subvention. En outre, elle donne un avis sur les projets de subvention supérieurs à 100 000 euros. Mais puisqu'elle n'a pas connaissance de l'ensemble des demandes de subvention adressées à la préfecture, elle n'a pas les moyens d'exercer un véritable contrôle sur les choix d'opportunité du préfet.

Le juge administratif n'exerce sur les décisions de subventionnement qu'un contrôle restreint, qui se rapproche même d'un contrôle minimum. En principe, le juge vérifie que le préfet n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation dans le choix des opérations à subventionner. Dans les faits, je n'ai trouvé aucune trace d'une décision où le juge ait annulé une décision de subventionnement ou un refus de subvention pour ce motif.

La recentralisation à l'œuvre dans les modalités de répartition des dotations d'investissement est d'autant plus préoccupante que ces dotations et les autres subventions d'investissement que les collectivités reçoivent de l'État représentent une part croissante des ressources dont elles disposent pour investir.

Au cours des dernières années, le montant des dotations et subventions d'investissement est resté à peu près stable, tandis que celui des dotations de fonctionnement baissait brutalement. Autrement dit, l'État consent à distribuer des subventions aux collectivités, tout en comprimant les marges dont elles disposent pour s'autofinancer. Certes, l'excédent de fonctionnement des collectivités est resté remarquablement stable, grâce à leurs efforts de gestion et à la hausse de la fiscalité locale et des redevances. Il n'en reste pas moins que, parmi les ressources dont les collectivités disposent pour investir, la part de l'épargne nette recule au profit des subventions.

Il m'a semblé à tout le moins nécessaire d'y voir plus clair sur les décisions de subventionnement prises par les préfectures. C'est pourquoi, lors de l'envoi du questionnaire budgétaire, j'ai demandé au Gouvernement que me soit adressée la liste des subventions attribuées au titre de la DETR dans tous les départements français, en 2017 et en 2018. On m'a répondu que l'administration centrale n'en disposait pas. J'ai donc écrit le 22 octobre à tous les préfets de département pour obtenir communication de ces listes, sur le fondement du code des relations entre le public et l'administration. J'ai reçu à ce jour une grosse

cinquantaine de réponses, et je tiens à remercier les préfets qui m'ont fait parvenir ces informations en temps utile, sous des formats malheureusement non harmonisés.

**M. Philippe Bas, président.** – Que vous ayez été contraint d'écrire aux préfets témoigne du manque de respect de l'exécutif vis-à-vis du Parlement...

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – Sans doute. Ces documents méritent d'être analysés de manière plus approfondie. Il m'a déjà été possible d'en tirer quelques enseignements.

En premier lieu, les pratiques sont extrêmement diverses d'un département à l'autre. Certains préfets font le choix de subventionner un très grand nombre de projets, y compris très modestes (jusqu'à 779 projets par département !), tandis que d'autres concentrent les crédits de la DETR sur des projets plus importants. Même entre des départements comparables, les choix peuvent être très différents. En 2017, la subvention moyenne était d'environ 46 000 euros au niveau national, mais selon les départements, cette moyenne s'échelonne entre 18 000 euros et 147 000 euros.

On voit donc que le cadre légal est suffisamment souple pour permettre aux préfets et aux commissions DETR de s'adapter aux besoins locaux. Je ne le mets nullement en cause.

Deuxième enseignement, les plus grosses opérations absorbent une partie importante de la DETR. En moyenne, celles dont le coût est supérieur à 500 000 euros, qui ne représentent que 8 % des opérations subventionnées, récoltent près de la moitié de l'enveloppe, tandis que les projets de moins de 50 000 euros n'en récoltent que 10 %. Le coût moyen des opérations subventionnées s'établit à 150 000 euros, contre 100 000 euros pour l'ancienne réserve parlementaire. On comprend donc que les petites communes rencontrent aujourd'hui des difficultés pour financer des projets de faible ampleur.

Troisième enseignement, l'abaissement de 150 000 euros à 100 000 euros de subvention du seuil au-delà duquel la commission DETR doit être consultée n'a pas engorgé celle-ci, comme on l'a entendu dire l'an dernier. Le nombre de dossiers supérieurs au nouveau seuil oscille entre 3 et 57 par département.

En ce qui concerne la DSIL, le Gouvernement a été en mesure de nous fournir l'ensemble des attributions en 2017. Il en ressort que la DSIL est une dotation extrêmement hétérogène, qui finance aussi bien de tout petits projets que des projets de plusieurs centaines de milliers, voire de plusieurs millions d'euros.

Comme vous vous en souvenez, la commission des lois avait proposé l'an dernier que la répartition de la DSIL fût redescendue des préfets de région aux préfets de département, qui connaissent mieux les élus locaux et les besoins du terrain. Le Gouvernement nous avait opposé deux objections : d'une part, la DSIL aurait vocation à financer des projets d'ampleur régionale (alors même qu'il s'agit d'une dotation destinée aux communes et à leurs groupements) ; d'autre part, la définition d'enveloppes régionales permettrait d'opérer une forme de redistribution entre départements riches et pauvres.

Les statistiques que nous avons obtenues montrent que ce dernier argument ne tient guère. L'enveloppe régionale est le plus souvent répartie entre les départements au



prorata de leur population. Et lorsque ce n'est pas tout à fait le cas, les écarts ne s'expliquent pas toujours par la richesse respective des départements.

Je vous proposerai donc plusieurs amendements sur ces dotations d'investissement au bloc communal, pour améliorer leur répartition et renforcer le contrôle des élus locaux.

En ce qui concerne la DGE des départements, le projet de loi de finances prévoit de la remplacer par une dotation de soutien à l'investissement départemental, répartie pour l'essentiel sous forme de subventions par les préfets de région. L'Assemblée des départements de France nous a dit ne pas avoir été consultée. Pour ma part, il me semble inconcevable d'accepter une telle réforme, qui constitue un retour en arrière par rapport aux lois de décentralisation, sans aucune concertation préalable. La DGE mérite sans doute d'être réformée, car l'assiette des investissements éligibles est en partie obsolète, mais pas de cette façon !

Le second sujet qui mérite de retenir l'attention de la commission des lois, c'est la réforme de la dotation d'intercommunalité. En effet, parmi les dotations de fonctionnement, la dotation d'intercommunalité a ceci de spécifique qu'elle a une incidence directe sur l'architecture institutionnelle locale. Par son existence même et par ses modalités de répartition, elle constitue une incitation à l'intégration intercommunale.

L'exercice par les EPCI à fiscalité propre des compétences qui leur ont été transférées est, en principe, financé par les ressources fiscales qu'ils perçoivent en lieu et place des communes. En attribuant à ces EPCI une dotation spécifique, l'État assure un surplus de moyens financiers aux territoires où les communes se sont regroupées dans de tels établissements – ce qui est désormais le cas de la quasi-intégralité du territoire national, à l'exception des quelques communes insulaires.

Par ailleurs, les règles de répartition de la dotation d'intercommunalité font la part belle aux territoires les plus intégrés. En effet, cette dotation est actuellement divisée en quatre enveloppes, destinées respectivement aux communautés urbaines et aux métropoles, aux communautés d'agglomération, aux communautés de communes à fiscalité professionnelle unique et aux communautés de communes à fiscalité additionnelle. Le montant de dotation par habitant diffère selon la catégorie juridique d'EPCI à fiscalité propre, au profit des catégories les plus intégrées. En outre, au sein des trois dernières enveloppes, la répartition de la dotation d'intercommunalité s'opère en fonction de la population de chaque établissement, de son potentiel fiscal, mais aussi de son coefficient d'intégration fiscale (CIF). Enfin, les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique les plus intégrées bénéficient d'une dotation bonifiée.

Les modalités de répartition actuelles de la dotation d'intercommunalité ont fait l'objet de critiques récurrentes, sur lesquelles je ne m'étendrai pas. Les attributions individuelles ont été extrêmement volatiles au cours des dernières années. La répartition de la dotation pourrait même s'avérer impossible dans un avenir proche, compte tenu de la multiplicité des règles qui la régissent.

Le Gouvernement propose une réforme qui constitue un pas dans la bonne direction, mais qui reste, à mon sens, insuffisante. En particulier, la réforme ne s'attaque pas aux effets pervers du critère du coefficient d'intégration fiscale.

À la suite de la refonte de la carte intercommunale, de nombreux EPCI à fiscalité propre, devenus extrêmement vastes, ont été conduits à restituer des compétences de proximité à leurs communes membres, elles-mêmes parfois renforcées par leur regroupement en communes nouvelles. C'est le cas, par exemple, de la communauté d'agglomération du Grand Annecy – où notre collègue Mathieu Darnaud s'est rendu dans le cadre des travaux de la mission de contrôle et de suivi des lois de réforme territoriale – qui a restitué aux communes l'exercice des compétences relatives à la petite enfance, aux bâtiments scolaires et aux activités périscolaires, au sport, à la culture et à l'action sociale. La restitution de compétences s'étant accompagnée de celles des ressources afférentes, elle a fait baisser le coefficient d'intégration fiscale de la communauté et, par conséquent, sa dotation d'intercommunalité. En un mot, un choix de répartition des compétences guidé par le principe de subsidiarité – principe auquel nous tenons – se traduit par une perte nette de recettes pour le territoire.

Une solution à ce problème structurel pourrait être de fusionner la dotation d'intercommunalité avec la dotation forfaitaire des communes, pour créer une dotation unique des ensembles intercommunaux qui pourrait, elle, être répartie entre les communes et leurs groupements à fiscalité propre en fonction des compétences exercées par chaque échelon.

Pour l'heure, je vous proposerai un amendement visant à ce que, en cas de baisse du coefficient d'intégration fiscale d'un EPCI à fiscalité propre, la somme correspondant à la diminution de dotation d'intercommunalité qui en résulte vienne financer une dotation de consolidation répartie entre les communes membres au prorata de leur population.

Ainsi, les élus locaux pourront ajuster la répartition des compétences au niveau local en fonction des nécessités du terrain, au lieu de se déterminer selon des considérations purement financières.

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous remercie pour cet examen très approfondi et cette plongée dans l'histoire du financement par l'État des collectivités territoriales. La grande conquête de la décentralisation a été la création des dotations, en remplacement des subventions. Car une dotation est en principe libre d'emploi. Or, ces dernières années, les dotations ont été gelées ou abaissées, tandis que l'on mettait en place des systèmes de subvention – sans d'ailleurs compenser les pertes de ressources pour les collectivités territoriales. Cela constitue un recul important.

Notre rapporteur fait preuve de mesure. Il ne s'oppose pas à l'adoption des crédits de la mission, même s'ils ne donnent pas satisfaction, mais il nous soumet plusieurs amendements intéressants aux articles rattachés.

L'un des amendements vise à réserver une part de l'enveloppe départementale de la dotation d'équipement des territoires ruraux aux projets des petites communes. La disparition de la réserve parlementaire n'a pas été compensée par la DETR. En moyenne, les subventions attribuées au titre de la réserve parlementaire s'élevaient à 7 000 euros, contre 46 000 euros pour la DETR. Il y a donc aujourd'hui un angle mort dans la répartition des subventions, au détriment des projets des communes les moins peuplées – celles d'ailleurs dont les moyens sont les plus faibles.

Notre collègue propose qu'une partie des crédits soit obligatoirement affectée à ces projets locaux, et je sais que chacun de nous, parlementaires, auront à cœur de les signaler

aux préfets. Il nous faudra convaincre nos collègues de la commission des finances de l'utilité de cet amendement. Des échanges sont en cours.

Un deuxième amendement vise à ce que, dans le cas où une communauté de communes restitue des compétences à ses communes membres, conformément au principe de subsidiarité, l'addition des dotations de ces communes et de la communauté ne soit pas inférieure au montant de la dotation existante avant la restitution des compétences. C'est très important dans le contexte actuel.

**M. François Bonhomme.** – Je remercie le rapporteur pour cet examen très précis. Je souhaite revenir sur les chiffres présentés dans ce rapport. Il est indiqué que la DSIL était de 836 millions d'euros en 2017, et qu'elle serait de 570 millions d'euros en 2019. Cela représente une baisse très sensible. En outre, il semble que les montants effectivement répartis en 2017 se soient montés à 419 millions d'euros seulement. Je souhaite comprendre d'où viennent ces différences.

**M. Alain Marc.** – La réserve parlementaire était très utile aux associations et aux petites communes, pour mener à bien des projets. Encore récemment, un principal de collègue m'a contacté pour une aide financière afin de faire venir une classe à Paris. J'ai été au regret de répondre que la réserve parlementaire n'existait plus. Or les associations ne disposent plus des mêmes moyens. Si je prends l'exemple de l'Aveyron, avec cinq parlementaires, l'enveloppe financière de la réserve parlementaire était de 750 000 euros. Nous sommes passés à 150 000 euros, avec un appel à candidatures et un régime d'attribution très compliqué. On constate ainsi aujourd'hui un déficit de financement des projets associatifs, ainsi que de ceux des petites communes, que la DETR ne compense pas.

En ce qui concerne la DSIL, c'est le préfet de région qui a la main. Cela pose un problème pour les départements éloignés des chefs-lieux de région, où les projets sont élaborés localement avec l'aide du sous-préfet et du préfet de département. Il y a un certain flou sur l'octroi de cette aide. Il faut, à mon sens, déconcentrer l'attribution de cette dotation, c'est-à-dire transférer le pouvoir de décision du préfet de région au préfet de département et aux sous-préfets, afin qu'ils puissent financer des projets qu'ils connaissent.

**M. Jacques Bigot.** – Le Sénat est désormais représenté dans les commissions DETR par un ou deux sénateurs. À mon avis, il serait utile de nous réunir et d'échanger sur les pratiques qui ont cours dans chaque département. Cela serait également l'occasion de réfléchir ensemble à des projets de réforme. Il est important de mieux utiliser cette représentation.

**M. Philippe Bas, président.** – Sur ce sujet, je veux souligner le travail accompli par le rapporteur. Les documents qu'il a obtenus de la part d'une cinquantaine de préfets de département constituent une source d'informations précieuse et un outil de travail dans les dossiers que nous suivons.

**M. Didier Marie.** – La mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représente qu'une petite partie des dotations de l'État versées aux collectivités locales. Elle doit être replacée dans un contexte plus général. Les maires sont mécontents. Ils l'expriment fortement. L'épisode du hashtag #BalanceTonMaire a marqué les esprits. Or 85 % des communes ont maintenu leur taux d'imposition à la taxe d'habitation, et en 2018, moins de communes ont augmenté leur taux qu'en 2017. Le contexte est très tendu.

Le Gouvernement, en présentant ce projet de budget, insiste sur trois piliers : la stabilité des concours de l'État aux collectivités, l'augmentation des dotations d'investissement et l'amélioration de la péréquation. Permettez-moi de ne pas être totalement en phase avec cette présentation.

Si la dotation globale de fonctionnement reste stable en euros courants, il faut tenir compte de l'inflation, qui pèse plus encore sur le « panier du maire » que sur les dépenses des ménages. Le Gouvernement prévoit une inflation de 1,4 % en 2019, elle devrait être de 2,2 % cette année, le panier du maire renchérit de 2,5 %. En outre, il faut mettre l'évolution des dotations en parallèle avec la baisse d'autres crédits destinés aux territoires : emplois aidés, sport, logement, moyens des agences de l'eau, etc.

En ce qui concerne l'investissement, plusieurs remarques doivent être faites. Pour ce qui est de la DETR, le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale éligibles va augmenter en raison de l'introduction d'un critère de densité. Or le montant de l'enveloppe ne change pas. Il y aura donc moins de crédits pour chacun. En ce qui concerne la DSIL, on nous explique que la baisse à 570 millions d'euros s'explique par l'arrivée à terme des contrats de ruralité. Or les besoins de la ruralité n'ont pas disparu pour autant. Je pense qu'il conviendrait de maintenir l'effort consenti les années précédentes. De même, le nombre de communes éligibles à la dotation politique de la ville va augmenter, entraînant ainsi une baisse pour celles qui sont éligibles, car l'enveloppe globale ne varie pas. Enfin, la dotation de soutien à l'investissement départemental, qui remplacerait la DGE, serait attribuée à plus de 75 % par une procédure d'appel à projets. On passe ainsi d'une dotation à un système de subventions. Les départements perdent leur liberté.

Enfin, on nous annonce une hausse de la péréquation. C'est l'inverse qui se passe : les variables d'ajustement diminuent, ce qui se traduit par une nouvelle baisse des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. Nous étions un certain nombre l'année dernière à nous battre pour les extraire des variables d'ajustement – sans y parvenir. Dans un certain nombre de départements industriels qui bénéficiaient d'une taxe professionnelle élevée, cela représente un manque à gagner important pour les communes.

Il n'y a pas eu d'augmentation du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) depuis trois ans. Certes, le FPIC a des défauts, mais il a permis de resserrer les écarts entre établissements publics de coopération intercommunale. Il n'y a pas non plus de contribution de communes ayant une DGF négative à la péréquation. Les communes riches – 400 d'entre elles – sont exclues de la contribution à la solidarité.

Enfin, si les dotations de solidarité urbaine (DSU) et de solidarité rurale (DSR) augmentent, c'est dans des proportions moindres que les années précédentes.

La dotation d'intercommunalité augmenterait de 30 millions d'euros, mais cette hausse serait intégralement supportée par les collectivités locales. L'État n'y apporte pas son obole, alors que le comité des finances locales a demandé, à l'unanimité, que la moitié de cette augmentation soit prise en charge par l'État. Ainsi, ce sont les plus pauvres qui vont payer pour les EPCI redevenus éligibles à cette dotation. Enfin, on doit s'interroger sur les distinctions existantes entre les métropoles et les autres intercommunalités, au regard du coefficient d'intégration fiscale. Les métropoles sont ici les grandes gagnantes. Or, ce ne sont pas nécessairement les établissements publics de coopération intercommunale les plus pauvres...

Le Gouvernement a annoncé, début 2019, une réforme de la fiscalité locale. Il faudra être vigilant car beaucoup de points nous inquiètent. Nous devons demander toutes les simulations nécessaires.

Dans l'attente des amendements que nous déposerons, nous avons une position réservée sur les crédits de cette mission.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Notre collègue a bien retracé l'évolution historique de la décentralisation. Celle imaginée par Gaston Defferre n'est pas la même que celle que nous connaissons aujourd'hui. Il s'agissait de confier plus de pouvoirs aux élus pour dynamiser les communes et l'économie. Aujourd'hui, l'objectif est uniquement de faire des économies. On essaye de récupérer un peu d'argent à droite et à gauche.

On ne peut pas examiner cette mission seule. Il faut la situer dans l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités locales. L'escroquerie reste la même. Certaines « dotations » n'en sont pas. Je prends un seul exemple : le FCTVA, qui est la seule « dotation » augmentant de manière significative. Or le FCTVA n'est pas une dotation à proprement parler, mais n'est que le reflet des investissements des collectivités territoriales.

La fin de la réserve parlementaire n'a pas seulement représenté une perte de pouvoir, mais aussi une diminution des aides allouées aux projets des collectivités et aux associations. L'ancienne réserve parlementaire cumulée de l'Assemblée nationale et du Sénat s'élevait à 150 millions d'euros environ, alors que les dotations de remplacement s'élèvent à 50 millions d'euros.

En outre, on joue sur la différence entre euros constants et euros courants. C'est fatigant. D'une année sur l'autre, on rabote un peu par ici, un peu par là.

Ainsi, il ne faut pas s'étonner si un certain désespoir s'exprime chez les élus locaux.

Nous sommes également en train de voir les effets pervers de la loi NOTRe. Les intercommunalités, qui devaient en principe se concentrer sur de grandes compétences comme le transport ou les grands équipements, se retrouvent pénalisées lorsqu'elles laissent aux communes l'exercice des compétences de proximité. Nous avons alerté sur ce point avec notre collègue Mathieu Darnaud.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Les parlementaires qui ne sont pas membres de la commission DETR de leur département ont-ils à être informés de ses réunions et à connaître l'emploi des fonds ? Depuis mon élection au Sénat, je n'ai reçu aucune information de la part du préfet.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je souscris à ce qu'a dit Didier Marie sur l'intercommunalité. Il est paradoxal que les dotations soient réparties en fonction de l'importance des intercommunalités, plutôt qu'en fonction de la richesse ou de la pauvreté relative. Les métropoles récupèrent une grande partie des dotations. Or il existe de grandes intercommunalités avec beaucoup de ressources, et de petites intercommunalités avec des ressources plus faibles.

Je suis intéressé par l'amendement de notre rapporteur relatif à la DETR. Ceux d'entre nous qui y siégeons savent combien c'est pénible : le préfet décide de tout. Il n'est pas

satisfaisant que, dans les faits, les parlementaires ne soient pas associés aux décisions, car tout est préparé à l'avance.

Parmi les arguments avancés pour supprimer la réserve parlementaire, il y avait l'accusation de favoritisme. On reprochait aux parlementaires de proposer des subventions au ministère de l'intérieur et aux préfets, et on comparait cette pratique à de la corruption ou du favoritisme. C'est absurde, car ces aides étaient publiques. Jamais un maire ne m'a critiqué pour avoir donné à une commune plutôt qu'à une autre. Si nous avons fait preuve de favoritisme envers l'un ou l'autre, cela ne serait pas passé inaperçu.

Il y a toujours quelqu'un qui attribue les subventions, et ce rôle peut appartenir aux élus aussi bien qu'aux préfets. Un conseil départemental ou un conseil régional attribue bien des subventions à telle ou telle association, à tel ou tel club sportif. Il n'y a pas de solution plus démocratique dans la République française que de confier l'attribution des subventions publiques aux élus de la République. La fin de la réserve parlementaire constitue un préjudice pour beaucoup de petites communes.

**M. Philippe Bas, président.** – J'ai l'impression qu'il y a un consensus dans notre commission sur l'amendement visant à réserver une partie de la DETR au financement des projets des petites communes. Si tous nos groupes soutiennent cet amendement, il a des chances d'aboutir. Il faut souligner que cela n'entraîne aucune charge nouvelle pour l'État.

**M. Marc-Philippe Daubresse.** – Les amendements de notre rapporteur vont dans le bon sens. Lorsque l'on va à la commission DETR, on se rend compte que tout est arrangé à l'avance. L'intérêt d'un débat avec les représentants des élus est donc nul.

Les concours de fonctionnement depuis 2010 ont diminué de 25 %, les concours d'investissement de 20 à 25 %. La dernière réforme de la péréquation date de 2005 et concernait la DSU. Petit à petit, les grandes intercommunalités mangent tout cru les communes, asphyxiées non seulement par la baisse de leur dotation forfaitaire, mais aussi par le biais de la péréquation.

J'ai rencontré hier M. Darmanin. Il m'a parlé de deux projets de loi concernant les collectivités territoriales, qui doivent être examinés début 2019. Le premier consisterait à mettre fin, à titre expérimental, à la séparation entre l'ordonnateur et le comptable. Ce serait une révolution, qui mettrait à bas l'équilibre historique fondé sur la confiance et le contrôle. Aujourd'hui, les percepteurs-trésoriers sont responsables de leur gestion sur leurs deniers personnels. Or, avec ce projet de loi, on nous annonce que l'on pourrait, à titre expérimental, supprimer les comptes de gestion et avoir des comptes uniques établis par le maire, avec une certification. Quel impact cela peut-il avoir sur le contrôle des élus locaux et le rôle des chambres régionales des comptes ? Le deuxième projet de loi concernerait les finances locales. Selon les derniers échos, la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties serait transférée aux communes. Ainsi, le lien fiscal ne serait plus fondé sur la domiciliation, mais sur la propriété.

**M. Jean Louis Masson.** – Je souhaite revenir sur la réserve parlementaire. Je partage le point de vue de M. Sueur sur l'intérêt de ce système, et l'intérêt qu'il y aurait à le rétablir. En revanche, je ne partage pas tout à fait son analyse. La réserve parlementaire posait deux problèmes. D'abord, son opacité qui, par le passé, était scandaleuse : certains s'auto-attribuaient un ou deux millions d'euros de réserve parlementaire, tandis que d'autres parlementaires n'en bénéficiaient pas. Chacun voit bien ce dont je veux parler. Le Parlement

dans son ensemble a eu le tort de tolérer ce genre de situation, où quelques petits seigneurs se servaient au détriment de l'équité la plus élémentaire. J'ai rencontré des parlementaires, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, qui m'ont indiqué avoir découvert l'existence de la réserve parlementaire plusieurs années après leur élection ! Cela a été très difficile de faire en sorte que chaque parlementaire ait plus ou moins la même dotation à répartir. Et, dans les faits, elle transitait par les partis politiques, qui faisaient leurs petites magouilles. Je souhaite un rétablissement de la réserve parlementaire, mais avec une totale transparence et une totale équité, ce qui n'était pas le cas.

Deuxième problème : il y a eu dans certains départements des détournements de fonds publics. Des enquêtes judiciaires sont en cours. Si tout le monde avait été clair et propre, nous n'en serions peut-être pas là.

**M. Philippe Bas, président.** – Ce que propose notre collègue rapporteur n'est en aucun cas le rétablissement de la réserve parlementaire. On peut discuter de la manière dont elle était organisée. Moi qui suis un parlementaire relativement récent, je n'ai connu qu'un mode de fonctionnement transparent. Mais je sais bien que cela n'a pas toujours été le cas.

Quoi qu'il en soit, notre collègue Loïc Hervé se borne à proposer qu'au sein des crédits de la DETR, une fraction soit réservée au financement des petits projets de communes rurales. Ces projets sont souvent en dessous des écrans radars des sous-préfets et des préfets. Il faut réussir à les drainer pour maintenir la qualité d'équipement de nos communes, affectées par la disparition des crédits de la réserve parlementaire. Le pouvoir de décision serait laissé au préfet. Cela n'empêchera pas les parlementaires, qui sont au contact régulier des maires des communes rurales de leur département, d'appuyer leurs demandes.

**Mme Nathalie Delattre.** – Je trouve dommage que nous n'allions pas jusqu'au bout de la démarche. Le rétablissement de la réserve parlementaire serait bienvenu. Pour répondre à notre collègue Jean Louis Masson, les pratiques qu'il décrit ont pu avoir cours par le passé. Mais la réserve avait été réformée, et la publication des subventions attribuées et de leur objet avait été rendue obligatoire. Tous les maires que j'ai pu rencontrer en Gironde étaient très satisfaits du dispositif. Les parlementaires, de façon très équilibrée, donnaient des crédits à l'ensemble des communes du département pour des projets qui leur tenaient à cœur. Ce qui est proposé ne répond pas vraiment à la demande des maires. La réserve parlementaire était un dispositif souple, très simple, auquel on pouvait recourir au fil des mois. Le problème de la DETR et de la DSIL est qu'il faut remplir un dossier en trois semaines, car le préfet, après vous avoir indiqué les priorités de l'année, vous demande de le rendre très rapidement. En outre, il n'y a qu'une seule session : vous présentez une demande en janvier et obtenez la réponse en octobre. Dans ces conditions, certains dossiers ne sont pas complets, et les projets doivent être reportés. Le préfet a beaucoup de mal, pour la DETR notamment, à stabiliser le montant des crédits consommés : certains dossiers sont présentés sans être finalisés, ce qui oblige à réallouer des crédits. Les communes auraient besoin d'un système plus souple.

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – Je me félicite qu'un certain consensus s'exprime au sein de notre commission.

Cher François Bonhomme, vous trouverez dans le rapport des informations circonstanciées sur la DSIL. Elle a été créée en 2016 sous l'appellation de Fonds de soutien à l'investissement local, renouvelée en 2017 et pérennisée en 2018. Elle serait dotée en 2019 de 570 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse de 45 millions d'euros correspondant aux sommes allouées jusqu'ici aux contrats de ruralité. Cela s'ajoute à une

baisse très sensible de 221 millions d'euros en 2018, qui était masquée dans le précédent projet de loi de finances par d'importants changements de périmètre. Les crédits de paiement passeraient néanmoins de 413 millions d'euros en 2018 à 503 millions en 2019, pour couvrir les engagements passés.

Le but d'un des amendements que je propose est de faire « descendre » la répartition de la plus grande partie de la DSIL de la préfecture de région à la préfecture de département. Cela répond aussi à un besoin de simplification : on observe aujourd'hui des allers-retours, qui vont du préfet de région au préfet de département, puis du préfet de département au sous-préfet d'arrondissement, puis en sens inverse : c'est épuisant et cela ralentit considérablement l'attribution des crédits. Mon amendement répond à un impératif de bonne gestion et de bonne gouvernance de l'octroi des fonds. Je ne sais pas si en tant que parlementaires, vous êtes souvent en lien avec votre préfet de région. À titre personnel, je ne le suis jamais. En revanche, j'ai un contact quasi quotidien avec le préfet du département.

La proposition de Jacques Bigot est excellente. Il serait utile de prendre l'attache de nos collègues qui siègent dans les commissions DETR pour poursuivre notre réflexion.

Je tiens à remercier Didier Marie d'avoir été présent à plusieurs auditions préparatoires à ce rapport, comme François Bonhomme du reste. Le vrai sujet auquel il faudra rapidement s'intéresser est celui de la réforme de la fiscalité locale. Nous examinons aujourd'hui un budget de transition. Le vrai sujet est devant nous et les informations que nous a fournies Marc-Philippe Daubresse sont intéressantes à cet égard.

J'ai beaucoup de points d'accord avec Pierre-Yves Collombat. Il faudra nous efforcer de convaincre nos collègues dans l'hémicycle.

Pour répondre à Brigitte Lherbier, l'article L. 2334-37 du code général des collectivités territoriales impose au préfet de département de communiquer à l'ensemble des parlementaires élus dans le département la note explicative de synthèse adressée aux membres de la commission DETR avant toute réunion. La loi est claire. La plupart des informations sont d'ailleurs communicables. Un préfet devrait répondre séance tenante à un parlementaire qui les lui demande, qu'il s'agisse de documents préparatoires ou de décisions.

Je partage les réflexions de Jean-Pierre Sueur sur le caractère injuste de la répartition de la dotation d'intercommunalité, notamment en ce qui concerne les métropoles. Pour ce qui est de la DETR, je réitère mes propos. Si la commission des lois était d'accord avec mes amendements, il faudrait ensuite les faire adopter en séance, puis convaincre l'Assemblée nationale.

Il ne s'agit en aucun cas de rétablir la réserve parlementaire, mais de donner aux préfets un objectif consistant à financer des projets de petite taille – qui ne sont pas forcément des petits projets, mais peuvent être vitaux pour nos communes rurales. Les parlementaires pourraient utilement signaler ces derniers, en profitant du contact qu'ils ont avec les maires. Quant à la DSIL, il convient d'accélérer et de simplifier la procédure d'attribution. Toutes les informations que la commission a pu réunir en préparation de ce rapport sont très utiles pour analyser les usages locaux, et pour voir quelles améliorations nous pourrions proposer.

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous propose de suivre notre rapporteur, en donnant un avis favorable à l'adoption des crédits, sous réserve de l'adoption des amendements qu'il propose.



**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je suis d'accord avec l'esprit de ce rapport, mais pas avec les crédits.

**M. Philippe Bas, président.** – Cher collègue, si les crédits étaient rejetés, il n'y aurait pas lieu d'examiner les articles relatifs à leur répartition...

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités locales ».*

#### *Article 79*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement LOIS.1 permet, lorsqu'un EPCI à fiscalité propre restitue des compétences aux communes, que le total des dotations attribuées à l'EPCI et aux communes ne diminue pas.

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – C'est une garantie pour l'application du principe de subsidiarité.

*L'amendement LOIS.1 est adopté.*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement LOIS.2 vise à reporter à 2026 l'intégration du produit des redevances d'eau potable et d'assainissement dans les bases de calcul du coefficient d'intégration fiscale des communautés de communes. Ce report se justifie, puisque les communes membres de telles communautés pourront s'opposer au transfert de ces compétences jusqu'en 2026.

*L'amendement LOIS.2 est adopté.*

#### *Article 81*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement LOIS.3 vise à étendre la compétence de la commission DETR à la DSIL.

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – Elle prendrait le nom de commission départementale des investissements locaux.

*L'amendement LOIS.3 est adopté.*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement LOIS.4 a pour objet de flécher une partie de la DETR en direction des communes rurales. Je signalerai que l'unanimité s'est faite sur ces amendements.

*L'amendement LOIS.4 est adopté.*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement LOIS.5 met en place une fongibilité de crédits...

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – Il introduit en effet une souplesse dans la répartition de la DGE des départements, mais surtout il supprime le projet de réforme du Gouvernement.

*L'amendement LOIS.5 est adopté.*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement LOIS.6 est un amendement de repli.

*L'amendement LOIS.6 est adopté.*

#### **Article 81 bis**

**M. Philippe Bas, président.** – Enfin, notre rapporteur présente un amendement LOIS.7.

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – Par le biais d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale, on a vu apparaître un article visant à rendre éligibles à la DETR les EPCI à fiscalité propre qui franchissent les seuils de population actuels, mais sont considérés comme sous-denses. Cet ajout me laisse perplexe. La commission des lois ne dispose pas d'informations suffisantes pour soutenir une telle disposition. En l'attente d'informations plus précises, je propose de supprimer cet article additionnel.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Pouvez-vous nous expliquer ce que cela va changer pour les outre-mer ? Je vois qu'elles sont explicitement mentionnées dans l'exposé des motifs. Un sort particulier est fait à Mayotte, qui est pourtant un département d'outre-mer...

**M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis.** – Il s'agit là des seuils de population actuellement applicables, qui sont plus élevés en outre-mer qu'en métropole. J'ignore ce que l'article 81 *bis* changerait pour les outre-mer, c'est aux députés qu'il faudrait poser la question. Nous ne disposons pas d'informations suffisantes, et c'est justement la raison pour laquelle je vous soumetts cet amendement de suppression.

*L'amendement LOIS.7 est adopté.*

### **Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Outre-mer » – Examen du rapport pour avis**

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis.** – L'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2019 intervient à un moment clef pour les outre-mer.

Ce budget doit permettre de donner une traduction concrète aux orientations définies dans le « Livre Bleu Outre-mer », élaboré dans le prolongement des Assises des outre-mer. Il vise, selon l'objectif exprimé par le Président de la République, à donner aux territoires ultra-marins les moyens de leur développement.

Les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2019 sont répartis, comme les années précédentes, en deux programmes respectivement consacrés à l'emploi outre-mer et aux conditions de vie outre-mer. Ils s'élèvent à 2,57 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 2,49 milliards d'euros en crédits de paiement, en hausse respectivement de 22,5 % et de 20,52 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2018.

Cette forte hausse s'explique toutefois par des mesures de périmètre : à périmètre constant, les crédits sont stables. Je souhaite détailler ces mesures de périmètre, qui impliquent des évolutions fiscales d'ampleur.

La TVA non perçue récupérable est supprimée par l'article 5 du projet de loi de finances pour 2019, tandis que le plafonnement de la réduction d'impôt sur le revenu dans les départements d'outre-mer et collectivités régis par l'article 73 de la Constitution est réduit par l'article 4. Les sommes correspondant aux économies ainsi réalisées sont budgétisées au sein des crédits de la mission, ce qui permet des dépenses plus ciblées et efficaces.

S'y ajoute une réforme des exonérations de cotisations patronales prévue par le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019. Cette réforme, rendue nécessaire par la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) au niveau national, permet une clarification bienvenue des exonérations de cotisations patronales dans les territoires ultra-marins. Alors que le texte de l'Assemblée nationale concentrait les exonérations sur les bas salaires, l'examen au Sénat a permis un relèvement des seuils de deux à trois SMIC, ce qui me paraît nécessaire au vu des problématiques d'attractivité sur les postes d'encadrement auxquelles font face nos territoires.

Les crédits de la mission « Outre-mer » ne représentent cependant qu'un dixième de l'effort financier total de l'État en faveur des territoires ultramarins. Cet effort comporte un volet budgétaire, avec des crédits d'un montant total de 18,72 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 18,41 milliards d'euros en crédits de paiement, répartis sur 88 programmes relevant de 31 missions budgétaires, et un volet fiscal, avec des dépenses fiscales d'un montant estimé à 4,3 milliards d'euros pour 2019.

Au total, le PLF pour 2018 consacre plus de 23 milliards d'euros en autorisations d'engagement et plus de 22 milliards d'euros en crédits de paiement aux territoires ultramarins, en hausse respectivement de 7,6 % et de 4,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2018.

Cette forte augmentation témoigne de la prise de conscience par l'État, à la suite des Assises des outre-mer, de la nécessité d'apporter des réponses aux difficultés spécifiques auxquelles sont confrontés nos territoires ultra-marins.

Ces éléments me conduisent à vous proposer de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».

J'en viens maintenant au sujet transversal que j'ai souhaité aborder cette année : la situation des établissements pénitentiaires dans les outre-mer.

Ce thème est en lien avec l'avis que notre collègue Alain Marc nous présentera tout à l'heure sur le programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice ».

Comme le disait Albert Camus, « une société se juge à l'état de ses prisons ». En dépit d'améliorations récentes et en cours, la condition pénitentiaire dans les outre-mer reste globalement déplorable et présente des spécificités qui sont insuffisamment prises en compte.

Les personnes détenues dans les outre-mer souffrent, comme en métropole, de la promiscuité provoquée par le surencombrement d'un grand nombre d'établissements pénitentiaires, et de difficultés d'accès aux soins, faute de structures médicales adaptées et de

personnels de santé en nombre suffisant. À titre d'exemple, il n'existe pas d'unité hospitalière sécurisée interrégionale (UHSI) ni d'unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA) dans les outre-mer.

Les personnes détenues dans nos territoires souffrent également d'un relatif isolement tenant, d'une part, aux lieux d'implantation des établissements pénitentiaires, qui les éloignent de leurs proches, d'autre part, à la forte proportion d'étrangers, particulièrement en Guyane et à Mayotte. Cette proportion s'établit ainsi à 52 % dans le centre pénitentiaire de Remire-Montjoly en Guyane, alors que la moyenne nationale est de 18 %.

Les détenus souffrent enfin d'un profond désœuvrement, faute d'accès au travail, à la formation ou à d'autres activités. Alors que la moyenne de trois heures d'activité journalière par personne détenue en métropole est considérée comme largement insuffisante, les détenus ultra-marins n'ont accès qu'à deux heures d'activité hebdomadaire, soit un quart d'heure par jour !

En conséquence, la violence y est omniprésente, tant entre détenus qu'à l'égard des personnels pénitentiaires. Cela a été fortement signalé au cours de mes auditions, en particulier par les surveillants pénitentiaires.

Au vu de ces difficultés, il me semble indispensable de mettre en œuvre une politique ambitieuse pour les établissements pénitentiaires ultramarins, en poursuivant trois objectifs.

Le premier objectif est de mieux prendre en compte les spécificités des outre-mer. Pour y parvenir, il me semble indispensable de transformer la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer en direction interrégionale, à l'instar des services en charge du territoire métropolitain, avec des moyens humains et financiers renforcés. Il s'agit d'une demande unanime des personnes entendues en audition, y compris des services de l'État.

Le deuxième objectif est de réduire la surpopulation carcérale, ce qui nécessite la construction de nouvelles places de prison – les outre-mer n'ont pas été oubliées par le Gouvernement dans le plan de construction des 15 000 nouvelles places –, le renforcement des alternatives à l'incarcération et le développement des conventions internationales bilatérales. Ces conventions doivent permettre de trouver des solutions à la présence importante de détenus étrangers en situation irrégulière, en particulier en Guyane et à Mayotte.

Le troisième objectif est de favoriser la réinsertion des détenus. En amont, il faut identifier les freins spécifiques aux territoires ultramarins : les tissus associatifs et économiques sont modestes, ce qui rend plus difficile la mise en œuvre des projets de sortie. La prise en charge psychiatrique déficiente ne permet pas d'obtenir les expertises nécessaires à un aménagement de peine.

Mieux préparer la sortie de prison implique donc un renforcement des moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) dans les territoires ultramarins. Je salue sur ce point les évolutions récentes qui vont permettre la mise en place de SPIP sur les territoires de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis-et-Futuna, qui en étaient jusque-là dépourvus.

Enfin, mieux préparer la réinsertion nécessite de prendre en compte les spécificités locales. J'appuie le développement des travaux d'intérêt général (TIG) en milieu coutumier car ils permettent une bonne association entre les services de l'État et les autorités coutumières en Nouvelle-Calédonie. Ils pourraient également être mis en œuvre en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, ainsi qu'à Mayotte et en Guyane.

Enfin, il importe de nouer un dialogue avec nos compatriotes des territoires ultramarins et de faire œuvre de pédagogie pour favoriser une meilleure acceptation de la prison et lutter contre la fameuse loi d'airain dénoncée par notre ancien collègue Robert Badinter : en raison de leurs conditions de vie souvent difficiles, nombre de nos concitoyens ultramarins éprouvent en effet le sentiment délétère, exacerbé lorsque la population carcérale comprend un grand nombre d'étrangers, selon lequel les personnes détenues auraient un sort plus enviable que le leur.

**M. François Pillet, président.** – Je souhaite remercier le rapporteur pour la clarté de son exposé et pour les propositions formulées.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je remercie le rapporteur d'avoir abordé la situation des établissements pénitentiaires dans les outre-mer. J'en ai visité plusieurs dans le cadre des travaux de notre commission.

La situation du centre pénitentiaire « Camp Est » de Nouméa me semble particulièrement préoccupante. Les conditions de détention y sont déplorables. Je m'interroge également sur la répartition des détenus dans les cellules, qui peut créer des tensions entre les kanaks et les caldoches.

Je respecte les autorités coutumières de Wallis-et-Futuna et de la Nouvelle-Calédonie, que j'ai d'ailleurs rencontrées lors de mes déplacements. Toutefois, est-il justifié de leur confier la gestion des travaux d'intérêt général ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Les difficultés rencontrées dans les établissements pénitentiaires de Mayotte et de Guyane renvoient à la question, plus générale, des migrations depuis les pays limitrophes.

Il est urgent d'apporter des solutions concrètes à la problématique migratoire. L'aspect pénitentiaire n'est que la partie émergée de l'iceberg !

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis.** – Comme l'a souligné notre collègue Jean-Pierre Sueur, la situation de l'établissement pénitentiaire de Nouméa est particulièrement préoccupante. Je précise toutefois que cet établissement a récemment fait l'objet de travaux de rénovation et qu'il est prévu de construire une nouvelle prison à Koné.

En pratique, les travaux d'intérêt général en milieu coutumier existent déjà en Nouvelle-Calédonie. Il s'agit donc de leur donner un cadre juridique renforcé, sur la base d'une convention à laquelle l'État sera partie. Je souhaite que ce dispositif serve de modèle pour d'autres territoires ultramarins.

Je rejoins également notre collègue Pierre-Yves Collombat : la détention des étrangers représente une difficulté majeure pour le système carcéral ultramarin.

Je m'interroge d'ailleurs sur l'efficacité et le caractère dissuasif des peines exécutées dans les prisons françaises. À Mayotte, les passeurs de *kwassa-kwassa* purgent leur

peine puis renouent avec leurs activités délictueuses. Leur incarcération n'a aucun impact sur leur comportement...

Mon avis budgétaire permettra d'interpeller le Gouvernement sur cette situation. Personnellement, je souhaiterais que l'exécution des peines soit plus dissuasive. Il faudrait par exemple conclure des conventions bilatérales avec les pays d'origine pour qu'une partie des peines soit purgée dans leurs établissements pénitentiaires.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Les ministres français et comorien des affaires étrangères ont récemment publié un communiqué indiquant qu'ils travaillaient à la signature d'un « document-cadre » entre les deux pays.

Il s'agit d'un sujet majeur, sur lequel notre commission a beaucoup travaillé. Il me semblerait opportun d'interroger le Gouvernement sur l'avancée de ces négociations. La signature d'un accord entre la France et les Comores serait un acte historique. Ce serait également un signe d'espoir pour mieux gérer la question migratoire.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis.** – Merci, cher collègue, de rappeler cette avancée diplomatique. Les Comores reviennent à la table des négociations, ce qui est positif : ils ont acté la signature d'une déclaration diplomatique avec la France.

Restons très prudents à ce stade. Des négociations sont prévues pour définir le contenu de conventions bilatérales. Il nous reste encore énormément de travail.

**M. Lana Tetuanui.** – Je soutiens l'adoption des crédits dédiés aux outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2019 et remercie mon collègue de Mayotte pour son rapport.

Je veux toutefois alerter la commission concernant les différences qui peuvent exister entre les départements d'outre-mer, qui reçoivent des aides comparables aux départements de métropole, et les collectivités d'outre-mer comme la Polynésie française, où la situation est plus difficile.

Plus globalement, je rejette fermement tout discours qui laisserait penser que « les outre-mer coûtent trop chers à la France ». C'est totalement faux, notamment parce que les outre-mer contribuent à son rayonnement international.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».*

**Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Justice » – Programmes  
« Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage  
de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » –  
Examen du rapport pour avis**

**M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis.** – Le rapport pour avis que je vous présente porte sur les crédits dévolus, dans le projet de loi de finances pour 2019, à quatre programmes de la mission « Justice » : le programme 166 « Justice judiciaire » ; le

programme 101 « Accès au droit et à la justice » ; le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et le programme 335 « Conseil supérieur de la magistrature ».

Les crédits de la mission « Justice » progressent de 4,5 % (hors dépenses de pensions) par rapport à la loi de finances pour 2018, pour atteindre un montant total de 7,29 milliards d'euros en crédits de paiement, identique à celui prévu par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice mais avec une ventilation différente de celle retenue par le Sénat.

La trajectoire d'augmentation des crédits de la mission « Justice » engagée par le Gouvernement sur l'ensemble de la période 2018-2022 (+ 23,5 %) est toutefois bien moins ambitieuse que celle proposée par le Sénat (+ 33,8 %). Les crédits de paiement des quatre programmes augmenteraient quant à eux de 2,29 % en 2019 par rapport à 2018, et leurs autorisations d'engagement de 2,94 %.

Je regrette à cet égard que le budget consacré aux juridictions judiciaires soit celui qui augmente le plus faiblement (+ 0,87 % en crédits de paiement), à périmètre constant entre 2018 et 2019, parmi tous les programmes de la mission « Justice ».

J'ai toutefois relevé plusieurs mesures positives prévues par le projet de loi de finances pour 2019. En premier lieu, le schéma de création d'emplois est plus ambitieux que l'année dernière. Il prévoit en effet la création nette de 192 postes dans les juridictions judiciaires, dont 100 de magistrats et 182 de greffiers, grâce au redéploiement de postes de catégorie C. C'est 30 % de plus qu'en loi de finances initiale pour 2018, où seulement 148 créations nettes d'emplois étaient prévues.

En deuxième lieu, le comblement des vacances de postes des magistrats est bien engagé. Le nombre de postes vacants a baissé de façon très significative en 2018 : on ne compte plus que 252 vacances de postes, à périmètre constant, contre 417 une année auparavant, ce qui correspond à un taux de vacance d'emplois de 3,12 % au 1<sup>er</sup> octobre 2018. Le ministère de la justice bénéficie largement cette année des affectations de magistrats recrutés les années précédentes, puisqu'ils n'entrent en juridiction qu'au terme des 31 mois de formation à l'École nationale de la magistrature.

En troisième lieu, l'effort consacré à l'immobilier judiciaire est important, puisque les crédits de paiement en matière d'investissement progressent de 8,5 % par rapport à 2018, pour atteindre 215,11 millions d'euros. Les autorisations d'engagement augmentent aussi notablement (+ 211 %), ce qui s'explique par le lancement d'un nouveau programme pluriannuel de rénovation et de construction d'immobilier judiciaire, évalué à 450 millions d'euros par la garde des sceaux. Ce programme est très attendu car les locaux de maintes juridictions sont en piètre état, comme notre commission des lois l'avait relevé dans le rapport de la mission d'information sur le redressement de la justice présenté par notre président, Philippe Bas. Nombre d'entre nous avaient par ailleurs pu s'en rendre compte par eux-mêmes.

En quatrième et dernier lieu, les crédits en faveur de l'informatique et du numérique augmentent de 20 % entre 2018 et 2019, pour atteindre 229 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une augmentation de près de 43 % en deux ans. Ces crédits permettront notamment de financer 80 créations nettes d'emplois, dont des postes d'ingénieurs en informatique qui manquaient jusqu'alors cruellement au ministère de la justice, afin de poursuivre la mise en œuvre du « Programme de transformation numérique ».

Ces mesures doivent toutefois être accueillies avec prudence, en particulier en matière de transformation numérique, car le rattrapage à accomplir représente un immense chantier. Ainsi, il faudra veiller à ne pas reproduire certains errements du passé, lorsque le coût des projets avait été largement sous-estimé et leur mise en œuvre chaotique. À cet égard, le projet de « Procédure pénale numérique », lancé avec le ministère de l'intérieur pour permettre à terme une dématérialisation complète de la chaîne pénale (du service d'enquête à l'exécution de la peine), sera expérimenté dans les juridictions d'Amiens et de Blois à compter de mars 2019, et constituera un test important pour le ministère de la justice. En effet, ce dernier a connu beaucoup de déboires en la matière.

De surcroît, ces mesures ne peuvent pas occulter une situation qui demeure fragile dans les juridictions. Ainsi, les délais de traitement des affaires continuent de s'accroître, tant en matière civile que pénale. En matière civile, ils sont passés de 7,5 mois en 2007 à 11,8 mois en 2017 devant les tribunaux de grande instance et de 12,7 mois à 14,7 mois devant les cours d'appel. En matière pénale, la situation est toujours aussi alarmante avec un délai de traitement moyen de 40,6 mois d'une affaire criminelle, pouvant aller jusqu'à un total de 62,6 mois en incluant la procédure d'appel.

Les tribunaux de grande instance vont en outre devoir absorber, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, le contentieux social actuellement traité par les tribunaux des affaires sociales et les tribunaux du contentieux et de l'incapacité (constitution des pôles sociaux au sein des TGI). Le stock des affaires restant à traiter s'élève à plus de 200 000, ce à quoi s'ajoutera un flux annuel de 150 000 affaires nouvelles.

De même, les frais de justice demeurent une source d'inquiétude. Même s'ils font l'objet d'une meilleure budgétisation, leur augmentation est constante. 505 millions d'euros ont été budgétés en 2019, pour 495,5 millions d'euros de dépenses constatées en 2017. En plus de cette enveloppe, sont dues les charges à payer au titre de l'année 2018 pour plus de 58 millions d'euros (en augmentation de 36 % sur une année), et les dettes qui n'ont fait l'objet d'aucun engagement juridique mais n'en sont pas moins dues, dont le montant atteint désormais 108,6 millions d'euros. On le voit, le pilotage des frais de justice est loin d'être effectif et ce ne sont pas encore les économies liées à la mise en service de la plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) qui pourront y répondre à court terme. 50 millions d'euros d'économies étaient attendus, le ministère n'en a constaté que 26 millions d'euros à ce jour.

Je regrette aussi la diminution du budget de fonctionnement des juridictions de 2,8 % : le ministère indique que cela résulte de la rationalisation des baux en région parisienne, mais il eût été préférable, à mon sens, de redéployer ces économies au bénéfice du budget de fonctionnement courant des juridictions, car celui-ci est ressenti le plus directement au quotidien par les personnels de justice.

Enfin, je suis très déçu par l'absence de réforme de l'aide juridictionnelle. Le système est à bout de souffle. Une nouvelle fois, le Gouvernement n'a prévu aucune mesure pour y remédier, alors que le Sénat a quant à lui proposé le rétablissement de la contribution pour l'aide juridique en première instance, modulable de 20 à 50 euros, et l'obligation de consultation préalable d'un avocat avant toute demande d'aide juridictionnelle. Ces mesures sont indispensables car cette aide concerne près d'un million de personnes et le filtre permettant d'apprécier la recevabilité de la requête, prévu par la loi, déjà ancienne, du 10 juillet 1991, n'est jamais mis en œuvre.



J'ai souhaité, cette année, faire un focus particulier sur le nouveau tribunal de grande instance de Paris. Nous nous sommes rendus sur place avec notre collègue Brigitte Lherbier, et avons pu échanger avec les représentants des organisations syndicales et les chefs de la juridiction. Le bilan est globalement positif, notamment s'agissant des conditions de travail et d'accueil du justiciable, même si des améliorations doivent pouvoir être apportées : sans être exhaustif, j'évoquerai le problème de la desserte en transports en commun et de l'accès du tribunal, qui semble le plus préoccupant, tant pour les personnels que pour les justiciables. Des solutions sont prévues mais il y a du retard.

Des interrogations se posent surtout concernant la gestion du bâtiment qui fait l'objet, comme vous le savez, d'un contrat de partenariat public-privé (PPP). J'ai entendu les magistrats de la Cour des comptes qui ont rédigé le rapport public thématique publié du mois de décembre 2017 sur la politique immobilière du ministère de la justice. Ils m'ont fait part de plusieurs inconvénients résultant du recours à un contrat de partenariat public-privé : notamment le coût élevé des travaux modificatifs, l'adaptation aux évolutions législatives et réglementaires (lorsqu'est par exemple mise en œuvre une réforme de l'organisation judiciaire qui a un impact sur les locaux), et l'asymétrie d'information entre personnes publique et privée, qui exige que la première se dote de compétences techniques et juridiques de haut niveau pour assurer le suivi du contrat, en lien avec des entreprises d'une taille importante et dotées de services juridiques solides et expérimentés dans le domaine du bâtiment et des travaux publics. Deux difficultés semblent se poser à ce stade : d'une part, le circuit de décision entre le TGI, la mission de suivi du partenariat public-privé du ministère et la société prestataire semble très lourd et complexe ; d'autre part, les chefs de juridiction n'ont pas connaissance des obligations contractuelles du partenaire privé ce qui peut poser d'évidentes difficultés de gestion. Enfin, je ne peux que constater l'effet d'éviction budgétaire du partenariat public-privé du TGI de Paris sur les budgets de fonctionnement et d'investissement des juridictions judiciaires. C'est un constat que notre commission des lois avait déjà fait dans le rapport de notre collègue Jean-Pierre Sueur et de notre ancien collègue Hugues Portelli sur les contrats de partenariat public-privé. Le partenariat public-privé du TGI de Paris représente pour 2019 à lui seul 24 % du budget total d'investissement de l'ensemble des juridictions judiciaires.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'est Bouygues qui est content.

**M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis.** – Les magistrats ne se plaignent pas de leurs conditions de travail, ils sont dans un tribunal qui répond à leurs attentes même si, comme je l'ai indiqué, la situation est perfectible sur certains points.

En conclusion mes chers collègues, je constate, dans ce projet de loi de finances pour 2019, la poursuite de l'effort budgétaire engagé depuis plusieurs années par les gouvernements successifs en faveur de la mission « Justice ». J'estime toutefois que le redressement de la justice n'en est qu'à ses débuts, et espère que le Gouvernement reverra ses ambitions à la hausse pour l'ensemble de la trajectoire jusqu'en 2022, en faisant sienne la programmation retenue par le Sénat. Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice », inscrits au projet de loi de finances pour 2019.

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous remercie, cher collègue, de ce rapport extrêmement fouillé. La commission des lois travaille depuis de nombreuses années sur la

justice. Notre collègue Yves Détraigne avait été rapporteur, dès 2016, du projet de loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle. Nous avons ensuite mis en place une mission pluraliste pour aboutir au rapport d'information intitulé *Cinq ans pour sauver la justice !* et publié en avril 2017. Nous avons, après cela, adopté dès le mois d'octobre 2017 une proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice et une proposition de loi organique pour le redressement de la justice. Le Gouvernement, pour sa part, a pris son temps. Il a présenté en avril dernier son projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, assorti d'un projet de loi organique comprenant essentiellement des mesures de coordination, et a eu le bon goût de les déposer au Sénat.

Nous avons considéré que l'effort pour la justice était réel mais qu'il était insuffisant pour procéder au rattrapage qui nous semblait nécessaire eu égard aux conditions de vétusté d'un certain nombre de tribunaux et de prisons, et à la situation de sous-effectif de certaines juridictions judiciaires dont le fonctionnement est mis en péril par le manque de moyens et l'accroissement constant du nombre d'affaires nouvelles à traiter. 2,4 millions d'affaires civiles par an, 1,2 million d'affaires pénales : tel est le volume d'activité de la justice française ; ce qui implique qu'elle soit souvent embolisée.

Notre rapporteur propose un avis favorable mais celui-ci doit nécessairement être assorti de réserves. Même si les chiffres font apparaître un réel progrès, je fais ici allusion à l'augmentation de 4,5 % des crédits de paiement de la mission « Justice », deux mises en garde s'imposent. La première est que la trajectoire pluriannuelle de mise à niveau du fonctionnement de la justice reste insuffisante, d'autant plus que la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, qui est censée être une loi quinquennale, ne rentrera en vigueur probablement qu'en 2019 et n'aura devant elle que trois années d'exécution. La seconde est que, même si nous ne sommes pas tous d'accord sur la nécessité de construire de nouvelles places de prison, force est de constater que l'engagement du président de la République d'atteindre 15 000 places supplémentaires d'ici 2022 ne sera pas tenu. Compte tenu des contraintes matérielles et budgétaires, si, à la fin du quinquennat, nous atteignons 2 130 places créées, ce sera bien le maximum. Il ne faut pas se méprendre, après avoir modifié substantiellement les projets de loi de Mme Belloubet, nous ne sommes pas soudainement tombés d'accord avec la politique conduite par ce gouvernement en matière de justice !

C'est bien le sens de l'avis que nous a proposé notre collègue Yves Détraigne et je tenais à souligner mon approbation de son rapport mais aussi des fortes réserves qu'il comprend.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Effectivement, c'est extrêmement intéressant, de vous entendre Monsieur le rapporteur. Comme le président, j'émet toutefois quelques réserves. En particulier, je tiens à remarquer la centralisation excessive de notre justice, la concentration des pouvoirs au niveau du ministère. Tout doit passer par le ministère. Bien sûr, il faut rénover le patrimoine immobilier de notre justice, souvent très vétuste, mais à Lille, par exemple, nous sommes inquiets, à cause de la construction d'un nouveau tribunal de grande instance, sur le modèle de celui de Paris, un immeuble de très grande hauteur qui demandera une organisation énorme, non sans risques. Nos tribunaux de grande instance sont aussi inquiets par rapport à la création des « pôles sociaux » car ils n'ont pas été informés des modalités de mise en œuvre de cette réforme et risquent de devoir s'y confronter du jour au lendemain.

**M. Jacques Bigot.** – Oui, merci à Yves Détraigne pour ce rapport et à son travail de suivi de la justice qu’il accomplit depuis plusieurs années. Je dois dire qu’il fait presque mieux que la garde des sceaux, ou du moins avec une plus grande constance ! Je partage le point de vue du président, c’est-à-dire que je vois difficilement comment nous pourrions émettre un avis défavorable, puisque globalement des efforts sont faits, mais de fortes réserves sont effectivement nécessaires.

Les inquiétudes sont les mêmes que celles que nous avons révélées lors de l’examen du projet de réforme qui est actuellement examiné à l’Assemblée nationale, mais pas du tout dans le même esprit que ce que nous avons proposé ici au Sénat. En premier lieu, je m’attacherai à la baisse des crédits de fonctionnement des juridictions. Je donne un exemple : il est question de fusionner des juridictions, tribunal d’instance et tribunal de grande instance, ou même des cours d’appel à plus long terme sans supprimer des lieux de juridiction, donc les besoins relatifs à l’entretien et la gestion des locaux en réalité demeureront, alors qu’une partie des crédits est supprimée. Ensuite, sur l’aide juridictionnelle, la ministre a dit qu’il y avait un travail en cours, soit, mais pour l’instant aucune mesure concrète n’est proposée. Cela devient urgent. Sur l’informatique, le nombre de créations d’emploi est essentiel, y compris auprès des juridictions, parce qu’on a bien vu que la manière de concevoir les outils informatiques à la Chancellerie est catastrophique depuis des années.

Il faudrait être attentif, sur ce point, à ce qu’il n’y ait pas d’argent inutilement dépensé. Sur le partenariat public-privé du TGI de Paris, il faut bien avoir conscience que si la personne publique ne se structure pas en interne, avec des personnes capables de suivre directement les relations avec le partenaire privé depuis le TGI, alors ça ne fonctionne pas. Il faudrait qu’auprès du président et du procureur il y ait un service administratif dédié, mais ceci n’est pas tout à fait dans l’esprit de la réforme qui renforce la centralisation de la gestion sur ce plan, ce qui n’est pas nécessairement sain, puisque le service de suivi du partenariat public-privé n’est pas rattaché au TGI directement mais au secrétariat général de la Chancellerie.

Donc, oui, toutes ces réserves il faut les exprimer et regretter que la garde des sceaux, sur le projet de réforme, ne nous ait pas suivis du tout.

**M. Philippe Bas, président.** – Je donne la parole à notre collègue François-Noël Buffet qui, avec Yves Détraigne, est rapporteur du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et du projet de loi organique relatif au renforcement de l’organisation des juridictions et qui, à ce titre, a œuvré afin de relever les ambitions de cette réforme et d’en équilibrer la vision générale.

**M. François-Noël Buffet.** – Je relève un paradoxe. Optiquement nous avons une augmentation des crédits mais nous sommes en désaccord avec la politique qu’ils servent. Nous avons la chance Monsieur le président, depuis votre rapport d’information sur le redressement de la justice en date du 4 avril 2017 qui fut un travail transpartisan, que la position du Sénat soit claire en matière de justice. Le projet de loi de programmation et de réforme pour la justice voté dans cette enceinte a été complété par des dispositions à la hauteur de nos valeurs : fermeté, préservation des libertés, accès au juge et fusion des juridictions tout en maintenant les lieux de justice. Tout cela a été balayé par la commission des lois de l’Assemblée nationale. En séance, la position sera sûrement la même, à l’initiative des députés du groupe La République en Marche, mais aussi du Gouvernement, qui avait d’ores et déjà souhaité supprimer tous les apports du Sénat. Je n’ai pas la même vision de la justice que le Gouvernement, ce serait donc exotique de voter les crédits de cette mission,

c'est ma position. Je le regrette car il y a des avancées mais la stratégie de fond pose difficulté. Si nous votons les crédits, il faut assortir notre vote de très fortes réserves. Ma position en séance sera donc peut-être différente de celle de la commission.

**M. Philippe Bas, président.** – Il y a de la part de l'Assemblée nationale un véritable mépris à l'égard du travail du Sénat. On peut craindre que les commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de programmation et du projet de loi organique n'aboutissent pas.

**M. Jacques Bigot.** – Je comprends la position de François-Noël Buffet sur un vote des crédits, mêmes avec des réserves, alors que nous avons le sentiment d'un sentiment de mépris total et m'interroge. Nous avons cherché des points de consensus dans notre rapport d'information or ils ont été écartés d'office. Je suis tenté de marquer le coup politiquement face à un tel mépris. Faut-il prendre le risque de donner un avis favorable aux crédits dans le projet de loi de finances pour 2019 et ensuite d'échouer lors de la commission mixte paritaire chargée d'examiner le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ? Je demande d'ailleurs à nos collègues de La République En Marche qui ont voté la loi de programmation au Sénat quelle sera leur position face à leurs collègues de l'Assemblée nationale qui sont en train de tout détricoter ?

**M. Philippe Bas, président.** – Nous ne pouvons qu'approuver ou rejeter les crédits. Je pense qu'il faut s'en tenir à la proposition du rapporteur d'adopter les crédits en émettant des réserves car si l'augmentation des crédits permet d'atteindre le niveau que le Sénat a fixé dans la loi de programmation, nous ne sommes pas d'accord sur la répartition. Je vous propose d'adopter les crédits en l'assortissant des réserves qui se sont exprimées.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice ».*

### **Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Justice » – Programme « Protection judiciaire de la jeunesse » – Examen du rapport pour avis**

**Mme Maryse Carrère, rapporteure pour avis.** – Je vous présente ce matin les crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » prévus dans le projet de loi de finances pour 2019. Depuis ma nomination, le 7 novembre dernier, j'ai procédé à une série d'auditions et j'ai visité un centre éducatif fermé (CEF) afin de rencontrer des professionnels exerçant ce métier exigeant.

Le budget de la PJJ est modeste comparé à celui des autres programmes de la mission « Justice » : il devrait atteindre, l'an prochain, 875 millions d'euros en crédits de paiement et 903 millions en autorisations d'engagement. Dans un contexte de hausse globale du budget de la justice, le budget de la PJJ s'inscrit lui aussi en augmentation : il progresse de 2,8 % en crédits de paiement, ce qui correspond à 24 millions d'euros supplémentaires, et de près de 4 % en autorisations d'engagement, soit 34,5 millions d'euros. Cet accroissement s'explique tout d'abord par la hausse des dépenses de personnel, qui absorbent 60 % des crédits : il est prévu de créer l'an prochain 51 emplois à la PJJ, principalement des éducateurs, mais aussi 17 emplois de psychologues et d'assistantes sociales, afin de favoriser un travail pluridisciplinaire. En conséquence, le plafond d'emplois sera porté à 9 156 postes en équivalent temps plein. Cette augmentation des crédits permettra aussi de financer la

revalorisation statutaire dont vont bénéficier les éducateurs de la PJJ en 2019, qui vont passer de la catégorie B à la catégorie A à compter du 1<sup>er</sup> février 2019 ; ils bénéficieront de la grille indiciaire applicable aux corps de la fonction publique de l'État à caractère socio-éducatif.

Je précise qu'un amendement du Gouvernement adopté à l'Assemblée nationale est venu majorer les crédits d'un peu plus de 100 000 euros, afin de financer la revalorisation des frais de mission des agents de la fonction publique (frais d'hôtel et indemnités kilométriques). Cette revalorisation intéresse surtout les éducateurs de milieu ouvert, qui se déplacent beaucoup. Ces différentes mesures témoignent de la volonté du ministère de la justice d'apporter une plus grande reconnaissance aux éducateurs de la PJJ, même si les besoins restent considérables.

L'activité de la PJJ demeure soutenue : elle a mis en œuvre, en 2017, un peu plus de 215 000 mesures civiles et pénales, pour un total de 140 000 jeunes concernés. L'activité pénale est largement dominante dans cet ensemble puisqu'elle représente 83 % de ces mesures. Je vous rappelle que la PJJ a recentré son activité sur le pénal depuis 2007, la protection de l'enfance en danger relevant de la compétence des conseils départementaux. Toutefois, elle garde la possibilité d'intervenir lorsqu'un jeune a déjà fait l'objet de mesures pénales et qu'il paraît opportun de les prolonger par des mesures civiles, de manière à éviter une rupture dans le parcours d'insertion qui a été entamé. L'augmentation des effectifs de la PJJ depuis quelques années a permis d'améliorer les conditions de prise en charge : alors que la cible de la PJJ est que chaque éducateur suive 25 jeunes, le taux moyen constaté en 2017 était légèrement inférieur : 24,7 jeunes par éducateur.

Un point sur lequel la PJJ conserve une marge de progression, cependant, est celui du délai de mise en œuvre des mesures décidées par le juge des enfants : ce délai peut facilement atteindre six à huit mois, pour partie en raison de délais inhérents à la surcharge de travail des greffes dans les tribunaux, et pour partie en raison des délais propres à la PJJ. Ces délais sont plus élevés dans certains territoires, la Seine-Saint-Denis par exemple. Il n'est pas rare qu'il s'écoule dix-huit mois entre le jour de l'audience et la prise en charge concrète par un éducateur, ce qui est une durée considérable dans la vie d'un adolescent. L'activité de la PJJ est également marquée ces dernières années par l'augmentation du nombre de mineurs incarcérés. Au 1<sup>er</sup> octobre, on dénombrait 835 mineurs incarcérés, alors qu'ils n'étaient que 715 au début de l'année 2016. La commission nationale consultative des droits de l'homme s'est inquiétée de cette évolution dans un avis rendu en mars 2018, parlant d'une « *banalisation de l'enfermement* ». Au Sénat, la question de l'enfermement des mineurs a été étudiée par la mission d'information présidée par notre collègue Catherine Troendlé, dont le rapporteur était Michel Amiel. Elle a souligné la part prépondérante de la détention provisoire, qui est à l'origine des trois quarts des incarcérations, ainsi que la part croissante des mineurs non accompagnés (MNA) parmi les jeunes incarcérés, surtout dans les grandes métropoles.

Parmi les priorités de la PJJ pour 2019, figure en premier lieu le programme de construction de nouveaux centres éducatifs fermés (CEF), qui absorbe une part importante des marges de manœuvre budgétaires. Comme vous le savez, le Gouvernement souhaite l'ouverture de vingt nouveaux CEF d'ici à la fin du quinquennat : quinze dans le secteur associatif et cinq dans le secteur public. Le budget 2019 est le premier à allouer des crédits à ce programme de construction : 1,8 million d'euros sont prévus pour commencer les opérations nécessaires à l'ouverture de deux centres dans le secteur public et 2,3 millions pour faciliter le lancement de cinq CEF associatifs, les associations ayant vocation à compléter leur financement par l'emprunt. Je précise qu'aucune ouverture n'est prévue l'an prochain : les

nouveaux CEF n'ouvriront pas avant 2021 compte tenu du délai de construction, puis du délai de recrutement et de formation des professionnels.

Dans la conception de ce programme, le Gouvernement tire les conséquences d'erreurs qui ont pu être commises par le passé : les nouveaux CEF seront construits à proximité de bassins d'emplois et de population importants, de manière à faciliter le recrutement du personnel et l'établissement de partenariats avec les acteurs de l'insertion et de l'emploi. Il n'en reste pas moins que les interrogations soulevées par Josiane Costes l'an dernier demeurent d'actualité. On peut d'abord s'interroger sur l'ampleur des besoins : alors que les 52 CEF aujourd'hui en activité sont loin d'être saturés, est-il nécessaire d'augmenter de près de 40 % le nombre de places disponibles ? Ensuite, compte tenu du coût de fonctionnement très élevé de ces structures, on peut craindre que les moyens importants qui devront leur être consacrés ne pénalisent le développement des foyers traditionnels ou le recrutement de familles d'accueil par exemple. Enfin, la PJJ n'a toujours pas réalisé l'étude de cohorte qui serait nécessaire pour évaluer l'impact d'un placement en CEF sur le devenir du jeune et le comparer avec les autres formes de prise en charge. Il conviendra donc de suivre avec attention ce programme de construction afin de s'assurer qu'il répond effectivement aux besoins de la justice des mineurs et de vérifier qu'il n'est pas mis en œuvre au détriment des autres dispositifs de la PJJ.

Outre la construction des nouveaux CEF, le projet de budget doit permettre de réaliser des travaux d'entretien et de rénovation des bâtiments de la PJJ, qui sont souvent dégradés faute d'investissements suffisants au cours des dernières années. Au total, 12,8 millions d'euros de crédits seront affectés à ces travaux.

On observe également une augmentation de 9 millions d'euros des crédits destinés au secteur associatif habilité. Ces moyens supplémentaires doivent lui permettre de réaliser un plus grand nombre de mesures d'investigation. Cela permettra au secteur public de la PJJ de libérer des moyens qui seront consacrés à la prévention de la radicalisation et au suivi des jeunes de retour de la zone irako-syrienne. Je précise que le secteur public de la PJJ dispose, jusqu'à présent, d'un monopole pour la mise en œuvre des actions en lien avec la radicalisation.

Enfin, le projet de budget permettra de financer la mise en œuvre des mesures législatives prévues par le projet de loi de programmation et de réforme pour la justice, que nous avons examiné en octobre dernier. Deux mesures sont prévues : la création d'un placement séquentiel en CEF et l'expérimentation d'une mesure éducative d'accueil de jour.

Le placement séquentiel consiste à organiser l'accueil du jeune, dans la dernière phase de son placement, dans d'autres structures (un foyer traditionnel, une famille d'accueil ou un hébergement autonome en appartement par exemple). L'objectif est de ménager une transition entre la fin du placement en CEF et le retour du jeune à l'extérieur et de préparer au mieux la sortie, afin d'éviter une « sortie sèche ». Le projet de budget prévoit d'affecter 670 000 euros au financement de cet accueil extérieur.

L'expérimentation de la mesure éducative d'accueil de jour est prévue pour trois ans et donnera lieu à un rapport d'évaluation. Elle sera mise en œuvre par redéploiement de moyens au sein de la PJJ. Il s'agit de prendre en charge des jeunes pendant la journée, dans une perspective d'insertion sociale, scolaire et professionnelle. Conçue comme une solution intermédiaire entre le suivi en milieu ouvert et le placement, cette mesure vise à remobiliser le jeune autour d'un projet éducatif pour l'aider à s'insérer dans les dispositifs de droit commun.

Pour terminer sur une note plus prospective, le ministère de la justice a mis en place, au mois de juin, un groupe de travail chargé de réfléchir à une réécriture de l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante. Modifiée à 40 reprises, cette ordonnance a perdu en cohérence et en lisibilité au fil du temps, de sorte qu'une refonte est demandée par les professionnels de la justice des mineurs. Ce groupe de travail réunit des professionnels et des parlementaires – Catherine Troendlé et Michel Amiel pour le Sénat. Il devrait remettre un rapport à la garde des sceaux en mars 2019, qui pourrait être le prélude à une réforme dont la représentation nationale pourrait être saisie dans le courant de l'année prochaine. Il reste à s'assurer que cette réforme ira effectivement à son terme, de précédents projets n'ayant pas abouti faute de volonté politique d'avancer sur ce sujet.

En conclusion, je vous propose un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « Justice », inscrits au projet de loi de finances pour 2019.

**Mme Brigitte Lherbier.** – J'ai quelques critiques à émettre concernant le fonctionnement de la protection judiciaire de la jeunesse. J'ai participé à des cellules de veille, où ils apparaissaient très en retrait : on ressentait une certaine méfiance de leur part. C'était la même chose à l'école : ils semblaient avoir pour consigne d'écouter beaucoup et de parler peu. C'est dommageable, et c'est peut-être à cause de cela que l'enfermement des jeunes augmente. Pour ce qui est de Paris, lorsque j'ai interrogé le président du tribunal de grande instance sur la PJJ, il a indiqué que l'on pouvait nettement faire mieux.

Le fait que les enfants à problème restent à l'aide sociale à l'enfance (ASE), au lieu d'être pris en charge par la PJJ, constitue un motif d'interrogation. C'est probablement lié au fait que ce ne sont pas les mêmes payeurs, mais c'est une difficulté pour les prendre en charge le plus tôt possible.

**M. Jacques Bigot.** – Concernant les CEF, à l'origine ce sont des associations qui géraient les foyers d'accueil qui ont suggéré leur création, la PJJ étant plutôt réservée sur ce sujet. La mise en place des nouveaux CEF est prévue pour 2021, ce qui ne correspond pas à la date initialement annoncée par Mme la garde des sceaux, à savoir 2019. Je ne suis pas sûr que les besoins d'investissement immobilier soient aussi importants que le ministère l'anticipe. Ces centres créés répondent-ils à une attente réelle ? Des lieux existants, des foyers associatifs, pourraient s'adapter pour fonctionner en CEF. On sait qu'il y a parfois une rivalité entre la PJJ et le secteur associatif, or il y a une vraie complémentarité à rechercher entre les deux.

**Mme Catherine Troendlé.** – Dans le cadre de notre travail au sein de la mission d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés, nous avons fait, avec notre collègue Michel Amiel, un point sur les CEF. Nous avons constaté qu'ils pouvaient être des réponses adaptées à certaines situations, mais leur coût est très important et les résultats obtenus parfois décevants – de nombreux jeunes récidivent. Je rappelle que le coût d'un hébergement en CEF est de 660 euros par jour et par jeune. Nous avons mis en garde la ministre concernant le projet de créer un grand nombre de nouveaux CEF, et proposé de mettre davantage de moyens sur les dispositifs de prévention et sur la prise en charge précoce des jeunes délinquants.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Concernant la philosophie de la prévention, je connais des éducateurs, qui font un travail admirable en CEF, qui sont très à l'écoute. Mais j'ai pu constater que les jeunes ne se restructurent que dans un milieu où ils rencontrent une certaine exigence, où des projets leur sont proposés. L'encadrement des jeunes par l'apprentissage, le

travail, les horaires jouent un rôle essentiel, c'est cela qui motive les jeunes, qui leur donne confiance en eux.

**Mme Maryse Carrère, rapporteure pour avis.** – Notre collègue Brigitte Lherbier a raison d'insister sur les partenariats avec les acteurs locaux même si, comme je l'ai indiqué, la PJJ s'est recentrée ces dernières années sur le pénal. Si la délinquance juvénile est globalement stable, on constate parfois des actes très violents qui appellent une réponse forte.

À Jacques Bigot, je voudrais dire que les services de la PJJ comme les associations ne souhaitent pas la transformation de foyers traditionnels en CEF ; ils veulent ouvrir de nouvelles structures sans fermer de foyers existants. Je partage votre point de vue sur l'importance de la complémentarité entre la PJJ et le secteur associatif, qui peut d'ailleurs être vecteur d'innovations. Les dotations financières au secteur associatif ont été très contraintes ces dernières années, et il a aujourd'hui un peu plus d'oxygène. Nous n'avons pas réussi à savoir si la création des prochains CEF correspondait à un réel besoin et surtout s'ils étaient répartis en fonction des besoins des territoires. Le délai d'ouverture des nouveaux CEF est souvent lié à des problématiques foncières ou à des négociations avec les élus.

Je partage les préoccupations de Catherine Troendlé sur l'importance de la prévention. Mais nous avons clairement eu, au fil des auditions, l'impression qu'on est de plus en plus sur une stratégie de l'enfermement. Il est dommage de ne pas privilégier d'autres dispositifs, en milieu ouvert notamment, qui seraient parfois plus adaptés. Cela dit, lors de la visite du CEF de Saint-Brice-sous-Forêt, nous avons rencontré peu de jeunes, car plusieurs participaient à un camp de plein air et d'autres étaient en stage dans une entreprise. Ces centres ne sont donc pas si « fermés » que cela. Nous avons aussi constaté l'engagement et l'implication du personnel, même si les conditions de travail souvent difficiles entraînent un *turn over* important.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « Justice ».*

### **Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Justice » – Programme « Administration pénitentiaire » – Examen du rapport pour avis**

**M. Alain Marc, rapporteur pour avis.** – Le programme « Administration pénitentiaire » représente 41,41 % des crédits de la mission « Justice », soit 3,75 milliards d'euros de crédits de paiement en 2019. Ces derniers augmentent de +5,75 %, soit 203 millions d'euros supplémentaires. Les autorisations d'engagement diminuent en revanche de 151,57 millions d'euros et de 4,36 % pour s'établir à 3,325 milliards d'euros.

Presque la moitié de la hausse des crédits de paiement s'explique par l'augmentation des crédits consacrés aux dépenses de personnel. C'est bien normal après le mouvement de janvier dernier qui a démontré le malaise des surveillants en situation de sous-effectif chronique. Le plafond d'autorisation d'emplois pour 2019 est relevé à 41 514 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une hausse de 3,2 % par rapport à l'année dernière. Cette évolution permet la création de 959 postes.

Je ne reviens pas sur l'absence d'attractivité des postes de surveillants pénitentiaires : lorsque l'on a un candidat pour une place, c'est déjà exceptionnellement bien.



L'augmentation globale des crédits du programme ne doit pas occulter des baisses préoccupantes au sein du budget. Ainsi, les dépenses relatives à la formation professionnelle des détenus diminuent de près de 10 % par rapport à la loi de finances pour 2018 : seulement 14,6 millions d'euros y seraient consacrés en 2019.

Les dépenses d'intervention en matière de politiques d'insertion en faveur des personnes placées sous main de justice diminuent également de plus de 30 % : seulement 8,6 millions d'euros seraient consacrés en 2019 au développement des activités culturelles et sportives des personnes détenues.

Le budget consacré à l'administration pénitentiaire augmente mais ses missions et le nombre de personnes prises en charge augmentent également. Au 1<sup>er</sup> avril 2018, les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) suivaient 165 388 personnes en milieu ouvert, soit 3 % de plus qu'en 2016.

L'essentiel des mesures suivies par les SPIP étaient des mesures post-sentencielles notamment des mesures de sursis avec mise à l'épreuve ou des mesures de travail d'intérêt général.

Si le nombre de personnes suivies en milieu ouvert augmente, le nombre de personnes placées sous écrou continue également de croître à un rythme très soutenu : + 3,5 % au 1<sup>er</sup> octobre 2018 par rapport au 1<sup>er</sup> octobre 2017. Au 1<sup>er</sup> octobre 2018, un nouveau record a été atteint : 81 884 personnes étaient placées sous écrou, dont 70 714 étaient détenues, soit + 3,1 % par rapport au 1<sup>er</sup> octobre 2017. Parmi les 70 714 personnes détenues, 20 915 étaient prévenues et 49 799 étaient condamnées.

Dans ce contexte de hausse continue du nombre de personnes prises en charge, en détention comme en milieu ouvert, l'augmentation des crédits prévue pour 2019 apparaît insuffisante. La situation demeure extrêmement préoccupante dans les établissements pénitentiaires en raison d'un parc immobilier à la fois sous-dimensionné pour la population carcérale et insuffisamment entretenu. La surpopulation carcérale soumet les chefs d'établissement à des choix cornéliens : ils sont conduits à incarcérer dans des cellules individuelles de 9 m<sup>2</sup>, deux, trois, voire quatre personnes qui ne partagent ni la même tranche d'âge, ni la même confession religieuse, ni la même situation psychologique, ni la même situation pénale (prévenu ou condamné), ni la même catégorie d'infraction à l'origine de leur incarcération. On peut trouver dans une même cellule des auteurs de délits routiers et de crimes sexuels.

Cette surpopulation carcérale entraîne naturellement une concurrence entre détenus pour accéder aux activités ou au travail. Si les détenus souhaitent très majoritairement accéder au travail, seulement 28,6 % de la population carcérale a pu travailler, ce qui est vraiment peu, sur les quatre premiers mois de 2018. Seuls 24 % des détenus majeurs ont pu être scolarisés en 2017.

En moyenne, les détenus n'ont que 3 heures et 46 minutes d'activités par jour. Ces « activités » incluent le travail, la formation professionnelle, l'enseignement, les activités éducatives, culturelles, socioculturelles, sportives et physiques.

Les détenus sont également en concurrence pour accéder aux douches. Seulement 30 % des cellules du parc pénitentiaire hexagonal sont équipées d'une douche. Ainsi, la majorité des détenus ne peut se doucher que deux à trois fois par semaine : à chaque fois, cela

entraîne un mouvement qui consomme du temps de surveillant. Ces mouvements génèrent des tensions entre ceux qui ont le droit d'aller prendre une douche et les autres.

Outre des conditions d'hygiène insuffisante, la promiscuité est génératrice de violence, qui peut être exercée par les détenus contre eux-mêmes (automutilation, suicide) ou contre les autres. Ainsi, le nombre d'incidents dont sont victimes les personnes détenues de la part de leurs codétenus a augmenté de 8,85 % entre 2017 et 2018.

109 suicides sont à déplorer sur les neuf premiers mois de l'année 2018.

Les mauvaises conditions de détention des détenus compliquent considérablement le travail des surveillants qui sont confrontés à ces situations, particulièrement dans un contexte de sous-effectif chronique. Plus de 7 % des postes de surveillants sont actuellement vacants.

Après cette présentation générale, j'aimerais m'attarder sur trois sujets de préoccupation qui me paraissent importants.

Tout d'abord, j'ai été très surpris de la carence des outils statistiques de l'administration pénitentiaire : il n'existe aucune véritable évaluation des politiques publiques en matière pénale et carcérale.

En premier lieu, il y a un déficit de connaissance de la population pénale : qui est condamné ? Quelle est sa situation sociale et familiale ? On ne dispose d'aucune donnée récente et fiable sur le niveau de santé des personnes détenues, sur leurs addictions éventuelles ou la part des troubles psychologiques, même si elle est évaluée a priori à 40 % en détention.

En second lieu, aucune évaluation n'est réalisée sur l'efficacité des politiques conduites. Il n'y a aucun véritable indicateur de performance concernant l'administration pénitentiaire. Par exemple, certains détenus suivent un programme de prévention de la radicalisation violente. Dans le projet annuel de performances (PAP) annexé au projet de loi de finances, a été créé un indicateur qui mesure l'évolution du taux de détenus radicalisés ayant participé à ce programme ; c'est intéressant mais c'est un indicateur d'activité, pas de performance. Ce qu'il faudrait, c'est évaluer l'efficacité de ces programmes de prévention, l'impact qu'ils ont sur les détenus. Or, au fur et à mesure de nos investigations, ces problématiques se sont avérées complexes : il faudrait passer des années à établir un outil d'évaluation indépendant, externe et pertinent. Aujourd'hui, nous travaillons sur la base d'éléments statistiques fournis au fil de l'eau, et sans données de long terme, ce qui n'est pas très satisfaisant.

Ensuite, deuxième sujet de préoccupation, les services pénitentiaires d'insertion et de probation vont avoir énormément de difficultés à mettre en œuvre la réforme de la justice.

D'une part, parce que contrairement aux annonces du Gouvernement, il n'y aura pas 8 000 détenus en moins. Cette projection est irréaliste alors que nombre de mesures du projet de loi vont conduire à davantage d'incarcérations, notamment en détention provisoire.

D'autre part, parce que le projet de loi veut augmenter le nombre de mesures suivies en milieu ouvert mais n'augmente les effectifs des SPIP que dans deux à trois ans au mieux. En effet, il faut compter le temps de recrutement et de formation – deux ans – des conseillers pénitentiaires et d'insertion (CPIP).

Enfin le dernier sujet de préoccupation concerne le plan des 15 000 nouvelles places de prison. Contrairement aux engagements du Président de la République, seulement 7 000 nouvelles places de prison seront créées par le Gouvernement d'ici 2022.

Sur les 7 006 places effectivement prévues pour être livrées avant 2022, 30,4 %, soit 2 130 places, ne concerneront pas des maisons d'arrêt ou des établissements pour peines, mais seront des structures d'accompagnement vers la sortie (SAS), soit des centres à sécurité allégée.

La quasi-intégralité des places, hors SAS, annoncées pour 2022 relève en réalité de la livraison d'autres programmes, principalement le programme « 63 500 » lancé en 2011 et le programme « 3 200 » lancé en 2014. Ainsi, 92,6 % des places annoncées pour la création de maisons d'arrêt ou de centres pénitentiaires en 2022 relèvent des programmes précédents, soit 4 516 places sur 4 876 prévues.

Ainsi, par exemple le Gouvernement inclut dans son plan la livraison des 734 places de la maison d'arrêt Paris – La Santé, projet lancé en 2014.

Surtout, le plan 15 000 places ne permettra pas de mettre en œuvre d'ici 2022 le droit à l'encellulement individuel, pourtant voté en 1875. Afin d'atteindre un taux de 80 % d'encellulement individuel d'ici 2022, il faudrait construire entre 9 481 et 14 666 cellules individuelles d'ici 2022, selon les hypothèses d'évolution de la population carcérale.

L'administration pénitentiaire ne croit pas non plus à une réduction du nombre de détenus. Dans le PAP pour 2019, les prévisions de l'indicateur du nombre de détenus par cellule sont en augmentation : 1,42 en 2020 au lieu de 1,33 en 2017. Ces prévisions pessimistes apparaissent cohérentes avec la projection de la population pénale et démontrent l'incapacité du programme actuel de 7 000 places à résorber de manière significative la surpopulation carcérale.

J'ai pu constater lors de ma récente visite à Paris - La Santé avec certains de mes collègues que l'ensemble des cellules individuelles de 9 m<sup>2</sup> ont d'ores et déjà été « doublées », avec des lits superposés, afin d'accueillir deux personnes par cellule dès la réouverture de l'établissement en janvier 2019.

Enfin, je m'interroge sur la pertinence de ne créer que des maisons d'arrêt et non des établissements pour peines alors que l'ensemble des directeurs que j'ai rencontrés souhaitent un programme axé sur les établissements pour peines. Il est temps de revenir aux fondamentaux : les condamnés, même pour des courtes peines, doivent être incarcérés dans des établissements pour peines. Seuls ces établissements permettent aux détenus de s'inscrire dans un parcours de réinsertion et permettent de lutter contre la récidive.

Même si je constate, dans ce projet de loi de finances pour 2019, une poursuite de l'effort budgétaire en faveur de l'administration pénitentiaire, ce budget est insuffisant pour répondre au malaise des surveillants, pour permettre la bonne application de la réforme de la justice et pour incarcérer dans des conditions décentes.

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous propose d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire » inscrits au projet de loi de finances pour 2019.

**M. François Grosdidier.** – Je partage l’avis du rapporteur. Le budget de la justice, plus encore que celui alloué à la sécurité, n’est pas à la hauteur. Le Gouvernement souligne que ces deux budgets sont en augmentation, et c’est exact, mais ils ont été tellement sous-dimensionnés pendant longtemps que ce budget n’opère pas le rattrapage qui aurait été nécessaire. Les effectifs de la justice sont insuffisants : rapporté au nombre d’habitants, le nombre de magistrats et de greffiers est très en deçà de ce que font des États comme l’Allemagne ou le Royaume-Uni. On ne peut pas se contenter d’une hausse aussi faible que celle proposée par ce budget.

S’agissant des créations de places en établissements pénitentiaires, à l’évidence le Président de la République sera très loin de son engagement de 15 000 nouvelles places. Là non plus, l’investissement massif qui serait nécessaire n’est pas au rendez-vous. Même en favorisant les mesures alternatives à l’emprisonnement et les peines de substitution, les incarcérations vont augmenter. Ce budget est donc insuffisant pour réduire le malaise des surveillants pénitentiaires, au moins aussi présent que chez les forces de sécurité intérieure. Il manque une véritable police pénitentiaire pour créer le lien avec les détenus et faire retomber les tensions qui partout existent. Les surveillants pénitentiaires ne sont pas armés psychologiquement et professionnellement pour affronter une telle situation. Les prisons constituent la première zone de non droit en France, plus encore que les quartiers. L’augmentation globale du budget cette année ne doit pas masquer le fait que la justice n’est pas la priorité nationale qu’elle devrait être. Je reconnais toutefois que ce problème n’est pas récent et que tous les gouvernements, de droite comme de gauche, y compris ceux que, sur ces bancs, nous avons soutenus, n’ont pas accordé à la justice les moyens nécessaires.

**M. Jacques Bigot.** – Je comprends tout à fait les raisons qui conduisent notre rapporteur à émettre cet avis défavorable mais je ne voudrais pas que cette position soit mal interprétée. Il est vrai qu’on ne retrouve pas la déclinaison budgétaire des dispositions pénales et pénitentiaires adoptées à l’initiative du Gouvernement. Où sont les moyens en faveur des peines alternatives et des mesures privatives de liberté à domicile ? Où sont les moyens supplémentaires destinés à l’insertion de ceux qui achèvent leur peine ? Comme sur la justice judiciaire, je suis très sceptique s’agissant de ce budget. Mais je tiens à souligner qu’il faut faire attention au signal que l’on donnerait si on émettait un avis négatif. Cette nuance sur l’avis à émettre n’enlève rien toutefois aux insuffisances de ce budget. Pour recruter des SPIP par exemple, trois ans, c’est-à-dire une année pour recruter et deux années de formation, ne suffisent pas. En Allemagne, les formations des personnels d’insertion et de probation sont assurées par des spécialistes en criminologie. Le temps de mettre en place une telle formation, on aura largement dépassé les trois ans, alors qu’on a déjà beaucoup attendu.

**M. Philippe Bas, président.** – Je voudrais souligner toute la cohérence qu’il y a à émettre des réserves d’ensemble sur le budget de la justice. Ce n’est pas parce que nous émettons un avis favorable sur les crédits alloués à certains programmes que nous devons le faire pour tous les programmes de la mission, puisque nous avons choisi d’émettre des avis sur les programmes et pas sur la mission dans son ensemble, même si cette dernière constitue l’unité de vote des crédits. Or, se manifestent sur les crédits du programme « Administration pénitentiaire » des insuffisances, plus encore que sur les autres programmes de la mission « Justice », aussi bien en matière d’incarcération que de mesures alternatives. Ce qui importe en la matière, c’est la préparation de la sortie. Sur ce sujet, le compte n’y est pas dans le budget présenté. En Allemagne, la quasi-totalité des détenus travaille. Nos conseillers pénitentiaires d’insertion et de probation, qu’ils accompagnent les détenus en fin de parcours ou les anciens détenus, sont en nombre insuffisant. Nous sommes parvenus à faire augmenter les crédits, au global, mais le budget de l’administration pénitentiaire demeure très insuffisant.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je tiens à remercier notre rapporteur pour le caractère concret de ses observations. Il a évoqué 3 heures et 46 minutes d'activité quotidienne par détenu, mais comme il l'a souligné, c'est un total qui inclut la formation, le sport, etc. Au final, les détenus consacrent très peu de temps au travail. Ce n'est pas satisfaisant dans une optique de réinsertion.

Par ailleurs, le fait qu'il y ait dans la même cellule des détenus condamnés et d'autres effectuant une détention provisoire n'est pas acceptable : ne pourrait-on pas interdire cette cohabitation qui apparaît délétère ? Il est difficile pour un prévenu, qui sera potentiellement acquitté, de se comparer à une personne condamnée.

Enfin, s'agissant de la position à adopter sur les crédits alloués au programme, je partage le point de vue de Jacques Bigot. On peut certes voter en faveur du budget des programmes « Justice judiciaire » et « Protection judiciaire de la jeunesse » et contre le budget « Administration pénitentiaire », mais par cohérence, je m'abstiendrai. Voter autrement risque d'apparaître incohérent.

**M. Philippe Bas, président.** – Notre travail est différent de celui de la commission des finances puisque nous décomposons la mission « Justice » en programmes et il nous appartient de donner un avis sur chacun d'entre eux. Nous accepterons, comme la commission des finances, de voter les crédits de la mission dans son ensemble, mais nous donnerons un avis défavorable sur les crédits de ce programme car, en matière de politique pénale, le compte n'y est pas.

**M. Alain Marc, rapporteur pour avis.** – L'article 717 du code de procédure pénale permet, à titre exceptionnel, de maintenir des condamnés dans des maisons d'arrêt. En théorie, cela doit être dans un quartier distinct : en pratique, ce n'est pas le cas. Surtout, le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoit d'assouplir les règles d'affectation des prévenus dans des établissements pour peines et vice-versa. Or, je pense qu'il est assez grave que des prévenus puissent être détenus au sein d'établissements pour peines.

Alors que nous souhaitons la mise en œuvre du principe d'encellulement individuel, nous constatons que les cellules individuelles de la maison d'arrêt de Paris - La Santé, qui doit rouvrir en janvier 2019, ont d'ores et déjà été aménagées avec des lits superposés pour accueillir deux détenus.

L'analyse en détail des 7 000 places qui seront livrées d'ici 2022 révèlent un certain décalage entre les annonces qui ont été faites et la réalité. Comme il existe des amendements d'appel, il peut aussi exister des avis défavorables d'appel pour ramener à la raison et rappeler au nouveau monde que les annonces doivent correspondre à une certaine réalité. Or, la réalité du terrain, au contact des directeurs et des surveillants pénitentiaires, ne correspond pas aux annonces. Nous appelons à plus de réalisme afin que les Français ne soient pas trompés et c'est en cela que nous émettons un avis défavorable.

En outre, je pense qu'une bonne politique pénitentiaire et pénale ne peut être atteinte sans instruments d'évaluation convenables et qu'il est nécessaire que l'on prenne le temps de mener ces études. Des statisticiens pourraient travailler sur ces questions. Nous pourrions ainsi construire une politique intéressante, en rupture avec celle, au « fil de l'eau » jusqu'ici pratiquée.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je pense que certains domaines ne se prêtent que difficilement à cette analyse, comme la déradicalisation, par exemple. Des systèmes de déradicalisation se sont traduits par de véritables fiascos. Je pense qu'il est difficile d'évaluer le degré de radicalisation d'un individu après qu'il a suivi un processus en ce sens pendant un certain nombre d'années. Certains individus semblaient l'être et ont tragiquement montré qu'ils ne l'étaient pas.

**M. Alain Marc, rapporteur pour avis.** – Je partage votre analyse sur cette problématique, mais d'autres évaluations seraient possibles, en matière de réitération notamment, afin de mettre en place des politiques plus efficaces.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice ».*

*La réunion est close à 12 h 05.*

## COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

Mardi 20 novembre 2018

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 18 heures.*

### Commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019

**M. Alain Milon, sénateur, président.** – Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, une commission mixte paritaire (CMP) est chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019, adopté par l'Assemblée nationale le 30 octobre dernier et par le Sénat aujourd'hui même. Nous devons tout d'abord procéder à la constitution du bureau de notre CMP. Je vous propose qu'il soit ainsi composé : Alain Milon, sénateur, président ; Brigitte Bourguignon, députée, vice-présidente ; Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur, rapporteur pour le Sénat ; Olivier Véran, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen du texte.

**M. Alain Milon, sénateur, président.** – Le Sénat ayant adopté 49 articles dans les mêmes termes que l'Assemblée nationale, 63 articles restent en discussion : 8 ont été supprimés, 30 modifiés et 25 ajoutés. Globalement, le Sénat s'est retrouvé dans certaines des orientations proposées par ce texte, en particulier sur son volet relatif à la santé. Il a manifesté des inquiétudes, que nos commissions pourraient partager, sur la dette sociale résiduelle logée à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos).

Les points de désaccord sont finalement peu nombreux, mais suffisamment importants pour rendre difficile l'élaboration d'un texte de compromis entre nos deux assemblées. Ils portent en particulier sur la décision du Gouvernement de ne pas revaloriser les prestations sociales en 2019 et 2020 et sur l'absence de choix en matière d'âge de départ à la retraite, alors qu'il semble au Sénat que ce choix est aussi inéluctable qu'urgent.

**Mme Brigitte Bourguignon, députée, vice-présidente.** – Merci de votre accueil. Oui, il existe entre nous des divergences difficiles à réduire, mais le dialogue entre nos assemblées, y compris en amont d'une CMP, est utile. D'ailleurs, notre rapporteur est disposé, je crois, à reprendre quelques-unes de vos propositions s'il y a une nouvelle lecture. Plus généralement, nous devons réfléchir au sens de la navette parlementaire. Après tout, nous avons pu faire aboutir la CMP sur le projet de loi d'habilitation à prendre des ordonnances pour réformer le code du travail. Pour qu'une CMP soit profitable, il faut limiter au maximum les sujets restant en discussion – sans pour autant dissimuler les divergences politiques parfois irréconciliables – et, sur les principales dispositions en question éviter de prendre des positions orthogonales : amender est une chose, supprimer ou dénaturer un dispositif en est une autre et ne permet pas le rapprochement des points de vue.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Je suis toujours favorable à la recherche du consensus ou du compromis, qui est l'art même du politique. Si nous pouvions discuter des dispositions envisagées avant le dépôt d'un projet de

loi, éventuellement en présence de la ministre, le Parlement se grandirait. Ce serait un utile apport du « Nouveau monde » ! Je n'appartiens certes pas à l'ancien, mais je considère que, sous la Ve République, le Parlement existe et fait la loi. Or j'ai le sentiment que nous sommes des jouets, réduits à opiner du bonnet si l'on siège dans la majorité, ou à s'opposer systématiquement – je n'en blâme pas spécialement le Gouvernement, car cela dure depuis longtemps. Il faut sortir de cette situation, en développant la concertation en amont des arbitrages ministériels. Nous l'avons dit solennellement à la ministre en séance, où le débat a d'ailleurs été très respectueux des positions de chacun. De même, le Parlement doit être respecté par le Gouvernement.

Le Sénat a abordé ce PLFSS de manière constructive, même si nous serons en désaccord sur certains articles, essentiels à l'équilibre budgétaire : en commission, nous nous sommes efforcés de maintenir l'équilibre des comptes de la sécurité sociale, dans le souci de l'intérêt général. Comme l'a indiqué le président Alain Milon, notre assemblée a adopté conformes environ la moitié des articles, parmi lesquels les articles récapitulatifs.

Nous n'avons supprimé que huit articles en provenance de l'Assemblée nationale, parfois d'ailleurs avec l'accord du Gouvernement. Je pense, en particulier, à l'article 7 bis, relatif au régime social de certains avantages accordés par les employeurs ou les comités sociaux d'entreprise, comme les chèques-cadeaux ou les chèques-vacances.

Peu des modifications que nous avons opérées vont frontalement à l'encontre des orientations de l'Assemblée nationale, surtout lorsqu'elles ont reçu l'avis favorable de la commission des affaires sociales et du Gouvernement.

L'une d'elles est essentielle, et me semble compromettre à elle seule la perspective de l'élaboration d'un texte commun par la CMP. Il s'agit du refus très net par le Sénat du choix de limiter à 0,3 % la progression d'un très grand nombre de prestations sociales, notamment les pensions de retraite et les allocations familiales, après une année blanche en 2018 et alors que les mêmes retraités ont déjà subi l'augmentation sans compensation de la CSG de 1,7 point en début d'année. Le Sénat a privilégié un autre levier en repoussant l'âge légal de départ à la retraite de 62 à 63 ans d'ici au 1er mai 2020, avec un premier palier de six mois en 2019. Il s'agissait de signifier, à la suite notamment de notre participation à l'excellent travail de concertation du haut-commissaire Jean-Paul Delevoye, que, avec ou sans réforme structurelle, le critère de l'âge restera incontournable à l'avenir. Les exemples étrangers le montrent très bien, et c'est ainsi qu'a raisonné l'Agirc-Arrco. Il s'agissait aussi de partager l'effort entre générations. Les retraités sont trop sollicités, et il nous semble injuste de « taper toujours sur les mêmes » – pour reprendre leurs mots –, car cela finira, qu'on le veuille ou non, par saper réellement le pouvoir d'achat des intéressés, réduire leur consommation et donc diminuer la croissance.

Par ailleurs, afin de conserver l'équilibre des comptes sociaux en 2019, et vu que la mesure d'âge n'aura alors pas encore produit son effet en année pleine, le Sénat a prévu une contribution exceptionnelle des organismes complémentaires d'assurance maladie l'année prochaine, dont j'ai débattu en amont de cette CMP avec le rapporteur de l'Assemblée nationale. Ce sujet, en effet, reviendra inévitablement dans les prochaines années : il nous faut éviter les postures idéologiques et l'aborder avec pragmatisme.

Au-delà de ce clivage peut-être insurmontable, je tiens à attirer l'attention de l'Assemblée nationale sur les autres mesures que nous avons prises et sur lesquelles, je l'espère, nous pourrions nous retrouver.



Il y a, bien entendu, toutes celles sur lesquelles le Gouvernement a donné un avis favorable ou de sagesse et dont nous espérons qu'elles seront reprises par l'Assemblée nationale en cas d'échec de cette CMP. Il y en a d'autres qui, bien qu'ayant recueilli un avis défavorable du Gouvernement, pourraient peut-être nous réunir et dont nous pouvons d'ailleurs débattre si vous le souhaitez.

Je pense tout d'abord à l'article 8, qui maintient le régime spécifique dont bénéficient les employeurs du secteur agricole pour l'emploi de travailleurs occasionnels et demandeurs d'emploi (TO-DE). Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale a suscité au Sénat un émoi très compréhensible, tant il frappe des filières déjà fragilisées. Nous espérons que notre texte, qui maintient ce dispositif, pourra être retenu, ou qu'au moins l'Assemblée nationale fera évoluer les paramètres qu'elle a retenus et se rapprochera de la position du Sénat. Cela ne me paraît pas impossible.

Je pense également, à l'article 11, à la mesure de justice et de cohérence que nous avons adoptée en matière de CSG sur les pensions de retraite. Puisqu'il faudra désormais dépasser deux années de suite un certain seuil de revenus pour être frappé par la CSG au taux de 8,3 %, nous avons considéré que ce même critère de dépassement du seuil deux années consécutives devait s'appliquer pour le passage du taux nul au taux de 3,8 %. En effet, les intéressés subissent un effet de seuil presque aussi puissant qu'au niveau supérieur - 4,3 % en incluant la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) - alors qu'ils sont, par définition, plus modestes que les personnes assujetties au taux de 8,3 %. Le coût de cette mesure serait d'environ 90 millions d'euros.

Je pense aussi aux articles 19 et 26 et à la suppression de la trajectoire financière prévoyant des coupes de TVA à hauteur de 3,5 milliards d'euros en 2021 et de 5 milliards d'euros à partir de 2022. Ces coupes qui, au demeurant, ne correspondent à aucune conclusion du rapport du Gouvernement sur les relations financières entre l'État et la sécurité sociale reviennent, pour ainsi dire, à faire les poches de la sécu avant qu'elles ne soient pleines et à modifier sa trajectoire financière. Pire, au vu même des projections - non pessimistes - du Gouvernement figurant en annexe B du PLFSS, ces coupes se traduiraient par la persistance d'une dette de la branche maladie et du Fonds de solidarité vieillesse de 14,5 milliards d'euros fin 2022, ce qui ne serait pas acceptable quand on prétend amortir l'ensemble de la dette sociale. Je défendrai un amendement sur ce sujet à l'article 36 du projet de loi de finances, et j'ai bon espoir que le Sénat se montrera cohérent sur ce sujet. Nous avons donc les moyens d'agir sur un véritable sujet d'intérêt général pour la sécurité sociale.

Si je suis pessimiste sur nos chances d'aboutir aujourd'hui à un texte commun, j'espère que nous nous rejoindrons sur de nombreux articles, notamment sur les points particuliers que je viens de soulever, sans préjudice des sujets que d'autres collègues voudraient mettre en lumière.

**M. Olivier Véran, député, rapporteur.** – Oui, nous sommes d'accord sur beaucoup de sujets, non seulement sur le fond, mais aussi sur des questions de forme, notamment sur la possibilité pour les parlementaires de coconstruire un texte budgétaire -c'est le travail d'une année. Nos relations ont été excellentes avec les ministres, constructives avec les cabinets ministériels, mais les arbitrages interministériels ont été compliqués pour nous.

Ainsi, alors que nous avons travaillé à des mesures économiques annoncées par le cabinet, comme la prise en charge par les employeurs d'une partie des indemnités journalières

maladie, nous avons découvert à la fin de l'été la mesure de sous-indexation des pensions et prestations, décidée sans aucune discussion préalable avec les députés. Le Gouvernement a fait ce choix, il l'assume, et c'est vrai que, pour les grands équilibres budgétaires, il est aussi difficile pour nous dans le « nouveau monde » que dans « l'ancien » de faire entendre nos propositions. Il est plus difficile à accepter qu'on les ignore lorsqu'elles concernent des sujets plus précis et à l'impact financier plus limité, sur lesquels le Parlement est fondé à s'écarter des préconisations édictées par les cabinets ministériels. Si vous souhaitez que, l'an prochain, nous nous réunissions en amont pour peser sur les décisions, je suis d'accord. Nous avons d'ailleurs eu des discussions serrées avec les cabinets, qui m'ont reproché d'avoir parfois émis des avis de sagesse ou favorables à des amendements qu'ils souhaitaient voir rejeter.

Quant aux relations financières entre l'État et la sécurité sociale, j'ai interpellé à de nombreuses reprises le ministre de l'action et des comptes publics pour lui signifier que, si les excédents de la sécurité sociale devaient être prélevés par l'État, celui-ci devait s'engager en contrepartie à consacrer une partie de ces sommes à des dépenses ayant un intérêt au moins indirect pour le domaine social et sanitaire. Par exemple, consacrer 1 milliard d'euros supplémentaires à l'écologie aurait un impact sanitaire non négligeable.

Il y a au moins trois dispositions sur lesquelles nos deux assemblées ne peuvent s'accorder : le recul d'un an de l'âge de départ à la retraite, la « super-taxe » sur les complémentaires santé et la restauration de cotisations de chômage pour les salariés, alors que nous travaillons à augmenter le pouvoir d'achat de nos concitoyens ! Cela dit, vous avez adopté près de la moitié des articles conformes, et d'autres n'ont subi que des modifications rédactionnelles. Plusieurs de vos amendements enrichissent le texte, y compris, parfois, ceux qui ont été adoptés contre l'avis du Gouvernement. Je me prépare donc à en reprendre certains, notamment pour ce qui concerne l'intervention de médecins libéraux dans les centres de santé ou l'autorisation donnée aux médecins coordonnateurs de prescrire dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Je suis en revanche déçu que vous ayez supprimé à l'unanimité mon amendement sur les urgences, dans la mesure où celui-ci s'inspirait directement d'un rapport sénatorial de l'an dernier ! J'y reviendrai en nouvelle lecture.

#### DISCUSSION GÉNÉRALE

**Mme Catherine Deroche, sénatrice.** – J'ai rapporté les articles relatifs à la branche maladie. Nous avons globalement peu de désaccords avec le texte de l'Assemblée nationale, même si pour un certain nombre de dispositions, nous n'avions qu'une vision imprécise de leur impact réel ou de leurs modalités d'application. Nous avons ainsi voté les dispositions sur les assistants médicaux pour ne pas retarder les négociations sans toutefois disposer d'éclairages précis sur leurs profils ou leurs missions. Nous avons également regretté une tendance à la complexification : l'article 42 était emblématique de ce point de vue, avec ses onze pages et sa rédaction à la limite de l'incompréhensible !

Sur les hybrides, il y avait un vrai manque de préparation. Sur les congés maternité des travailleuses indépendantes, imposer une durée minimale n'est pas adapté. Nous pourrions trouver un accord sur la branche maladie, mais encore faudrait-il ne pas avoir l'impression, désagréable, de signer des chèques en blanc.

**M. Jean-Pierre Door, député.** – Le Sénat, dans sa grande sagesse, a adopté 50 articles conformes, ce dont nous nous satisfaisons, supprimé 7 articles et introduit des

articles additionnels. Vous avez donc rencontré un plus grand succès que les députés de l'opposition de l'Assemblée nationale puisque tous nos amendements ont été systématiquement rejetés.

Le Sénat a adopté le principe selon lequel les médecins coordonnateurs des Ehpad ont la possibilité de prescrire ; j'espère que le rapporteur de l'Assemblée nationale, qui réfléchit à la question, retiendra cette mesure. Le Sénat a aussi rétabli l'indexation sur l'inflation des pensions de retraite et des allocations familiales ; nous en sommes satisfaits, car nous l'avions proposé. Vous avez toutefois assorti cette mesure d'un report de l'âge du départ à la retraite à 63 ans. Pourquoi pas ? Nous reviendrons sans doute sur cette question lors du débat sur les retraites. En revanche, faut-il faire participer à titre exceptionnel les organismes complémentaires en augmentant la taxe de solidarité additionnelle (TSA) ? Je n'en suis pas certain.

Dans le dispositif « reste à charge zéro », vous avez introduit un plafonnement du montant de la sanction en cas de non-respect par les fabricants. Nous sommes tous favorables à ce dispositif, et il faut probablement l'encadrer. La mesure que vous proposez semble aller dans le bon sens.

Vous avez supprimé à très bon escient le forfait expérimental de réorientation des urgences, une proposition très iconoclaste, qui est rejetée par l'ensemble des professionnels de santé.

L'article 42 est effectivement incompréhensible. Pourtant, nous sommes tous favorables à l'autorisation temporaire d'utilisation (ATU). S'agissant des médicaments génériques et biosimilaires, vous avez raison de suspendre l'adoption des médicaments hybrides. En quoi consistent-ils ? Pour quelles pathologies ? Quelles sont les évaluations ? Personne ne peut le dire.

Nous approuvons le dispositif que vous avez adopté concernant les TO-DE, qui sont dans des filières extrêmement fragiles.

Enfin, je rejoins le président Milon, qui a pointé de manière pénétrante en séance publique les limites et les insuffisances des amendements de simple correction déposés pour ce qui concerne l'engagement de révision de la sécurité sociale.

**M. René-Paul Savary, sénateur.** – La mesure pour les TO-DE représente 39 millions d'euros. Elle pourrait être adoptée, car elle répond à une préoccupation de la population.

Nous avons effectivement commis un rapport sur les urgences, mais vous n'avez repris qu'une mesure sur les trois proposées : ainsi prise isolément, elle ne sera pas fonctionnelle. Néanmoins, il est clair que la tarification à l'activité (T2A) atteint ses limites ; il faut impérativement revoir le dispositif. Un autre amendement important, difficilement compréhensible, concerne l'utilisation testimoniale éclairée et surveillée du médicament (UTES) ; ce dispositif vaut surtout pour la maladie d'Alzheimer. Le Gouvernement s'honorerait de modifier son point de vue en la matière, en adoptant un droit à l'essai à la demande du malade. Ce sujet mérite d'être approfondi. Si l'on peut gagner quelques années dans la recherche – des molécules sont de plus en plus efficaces sur les essais réalisés sur les animaux –, ne nous en privons pas ! Les États-Unis ont pris l'an dernier des dispositions pour

avancer dans ce domaine. On peut comprendre que les cabinets soient rétifs, mais nous devons faire avancer les esprits.

**M. Gilles Lurton, député.** – Je suis heureux d’entendre notre rapporteur dire qu’il serait souhaitable que l’Assemblée nationale et le Sénat travaillent plus en amont, y compris avec les cabinets ministériels, pour essayer de coconstruire un texte. J’observe que tous les amendements de l’opposition, sauf un, ont été rejetés. Mais notre rapporteur serait prêt à accepter certains amendements introduits par le Sénat... L’opposition peut en effet être constructive. Le Parlement se grandirait en travaillant ensemble, car opposition et majorité n’ont pas toujours des positions si éloignées que cela.

**M. Yves Daudigny, sénateur.** – En tant que deuxième groupe politique au regard du nombre de sénateurs, nous exprimons une autre sensibilité.

Nous verrons dans les mois qui viennent si les représentants des majorités sénatoriale et gouvernementale parviennent à traduire dans les faits la promesse et l’engagement de travailler ensemble en amont.

Notre groupe s’est opposé à ce texte sur quelques points fondamentaux. La non-indexation des pensions de retraite et d’invalidité ainsi que des prestations familiales sur l’inflation nous paraît de mauvaise politique. Cette mesure très négative va affaiblir le pouvoir d’achat des retraités, qui consomment l’essentiel de leurs ressources et participent donc largement à l’évolution du PIB.

Nous sommes également fortement opposés au changement de la règle d’or qu’est la compensation par l’État des exonérations de charges au bénéfice de la sécurité sociale. Cela augure d’un changement de paradigme de la sécurité sociale : son autonomie est entamée. Or la sécurité sociale doit rester une assurance pour les Françaises et les Français contre les accidents de la vie, même si les modalités à mettre en œuvre dans les différentes branches doivent tenir compte des nouveaux défis qui se présentent à nous.

Le plan « Ma santé 2022 » a recueilli un avis plutôt favorable. Nous avons été attentifs aux traductions dans le PLFSS des mesures annoncées par le Président de la République. Nous avons surtout affirmé qu’aucune mesure ne répond à la situation dramatique des hôpitaux. L’ensemble des personnels hospitaliers est en souffrance. En témoignent les actions communes menées par les quatre grandes fédérations hospitalières représentant autant le secteur public que privé.

**M. Guillaume Arnell, sénateur.** – Je porte la voix du groupe du RDSE, qui a la particularité d’avoir une liberté de vote et de parole. C’est ainsi que certains collègues ont voté pour le PLFSS, d’autres contre et d’autres encore se sont abstenus.

Comment ne pas saluer l’effort réalisé pour assurer l’équilibre de la sécurité sociale après tant d’années de déviance ? Nous sommes sensibles à l’engagement de la ministre, qui veut toujours aller au fond des choses, en apportant des éclairages. Dans le cadre des explications de vote en séance publique, nous avons mis en lumière toutes les mesures qui nous paraissaient justes, qu’elles émanent d’un groupe ou d’un autre.

Je porte aussi la voix des outre-mer. Nous sommes contre la réforme des régimes spécifiques d’exonérations issus de la loi pour le développement économique des outre-mer (Lodeom) et contre la taxation d’un produit phare, le rhum, qui représente une part

substantielle de notre économie. Nous regrettons l'absence de discussion et de concertation. Le 27 novembre prochain, les parlementaires vont se réunir pour essayer de trouver un accord sur l'ajustement des seuils de rémunération en deçà desquels s'appliqueront les exonérations « Lodeom ». Ce travail aurait pu être fait en amont. Devons-nous nous satisfaire de la mesure proposée par la ministre ? Devons-nous faire réévaluer les taux en fonction des territoires ? Certains territoires doivent-ils sortir du dispositif ? Nous sommes là pour trouver une voie médiane.

J'ajoute que la ministre n'est pas entièrement responsable de la situation. La situation de souffrance que connaît l'hôpital résulte des politiques antérieures. La ministre tente de la corriger avec les moyens mis à sa disposition. Il nous appartient de l'accompagner plus fortement.

**Mme Nathalie Élimas, députée.** – Je veux dire à mes collègues Jean-Pierre Door et Gilles Lurton que les élus de la majorité partagent leur frustration : seuls trois amendements du groupe Modem ont été adoptés. Concernant la politique familiale, nous n'avons pas été entendus sur un amendement qui nous tenait à cœur : la prime à la naissance. Je crois que ce sujet peut faire consensus avec le Sénat ; nous devons travailler ensemble.

**M. Michel Amiel, sénateur.** – Je partage l'ambition de travailler ensemble en amont. Au sein de la commission, il est rare que des désaccords s'expriment pour toutes les questions relatives à la branche maladie.

Il sera difficile de parvenir à un accord sur les trois sujets évoqués par Jean-Marie Vanlerenberghe, qui sont d'ordre financier.

Un sujet d'inquiétude : le cloisonnement ville-hôpital n'est pas près de disparaître. La question de la réorientation des urgences relève de cette logique : comment un malade réorienté par les urgences pourrait-il se retrouver dans un parcours de soins à 23 heures ? C'est la raison pour laquelle nous avons voté contre à l'unanimité. Mais, si nous avions discuté de ce problème en amont, peut-être aurions-nous pu trouver d'autres solutions ?

**M. Francis Vercamer, député.** – Le Parlement devient de plus en plus une chambre d'enregistrement des décisions du Gouvernement. Travailler en amont avec le Gouvernement est une bonne idée, si l'on parvient toutefois à contenir l'empilement des textes, avec des délais de plus en plus courts.

Le groupe UDI-Agir et Indépendants se satisfait de l'équilibre de la sécurité sociale. Néanmoins, trois sujets me préoccupent.

Premièrement, la non-compensation par l'État d'un certain nombre de mesures témoigne d'un changement de la politique gouvernementale et pose la question de la solidarité nationale. Est-ce le travail, par le biais des cotisations salariales, ou l'État, au travers de l'impôt, qui paiera la solidarité ? Nous n'avons pas eu de réponse du Gouvernement sur cette question de société.

Deuxièmement, la fracture sanitaire s'accroît. La situation de morbidité ou de mortalité dans les territoires n'est pas la même selon les territoires. Le PLFSS ne prend absolument pas en compte cette donnée : on est sur une masse nationale et non pas sur des masses territoriales. Il faut adapter les moyens aux besoins des territoires.

Troisièmement, la solidarité entre les générations est battue en brèche. La CSG pèse de plus en plus sur les personnes âgées.

Il conviendrait d'approfondir ces sujets de société très importants dans le cadre de la discussion du PLFSS.

**M. Olivier Véran, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Permettez-moi d'apporter une réponse purement factuelle à mes collègues députés. Que l'on soit dans la majorité ou l'opposition, on est tous frustré de ne pas voir ses amendements adoptés. La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale travaille aussi dans une ambiance constructive.

Or, ont été adoptés 15 amendements du groupe LaREM ; 9 amendements du groupe LR, et non pas zéro ; 8 amendements du groupe UDI-Agir et Indépendants et le Modem a le plus fort taux d'adoption au prorata des amendements déposés, à savoir 12 %, contre 5 % pour le PS et 11 % pour l'UDI-Agir et Indépendants. Ne dites donc pas qu'aucun amendement n'a été adopté.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Les statistiques sont extraordinaires !

**M. Alain Milon, sénateur, président.** – Étant donné ce qui vient d'être dit, nous constatons un désaccord sur plusieurs points.

**Mme Brigitte Bourguignon, députée, vice-présidente.** – Nous faisons le même constat.

*La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.*

*La réunion est close à 18 h 55.*

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 18 heures.*

## **Commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2018**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2018 s'est réunie au Sénat le 20 novembre 2018.*

*La commission mixte paritaire procède d'abord à la désignation de son bureau : M. Vincent Éblé, sénateur, président ; M. Eric Woerth, député, vice-président ; M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat ; M. Joël Giraud, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.*

**M. Vincent Éblé, sénateur, président.** – Le projet de loi initial comportait neuf articles. Le texte transmis au Sénat en comportait autant.

Notre assemblée n'ayant adopté ni l'article d'équilibre ni, par conséquent, la première partie du projet de loi de finances rectificative pour 2018, l'ensemble du texte a été considéré comme rejeté. En conséquence, les neuf articles du projet de loi restent en discussion.

**M. Éric Woerth, député, vice-président.** – L'écart entre nos deux assemblées me semble cette fois assez important.

**M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Hier soir, l'examen de ce texte a été assez bref au Sénat : il a été interrompu par le rejet de l'article d'équilibre. En tant que rapporteur général de notre commission des finances, j'avais plutôt préconisé l'abstention.

Ce texte contient de réels motifs de satisfaction. Il revient à la vocation initiale d'un projet de loi de finances rectificative : procéder à des ajustements principalement budgétaires, tout en évitant le traditionnel décret d'avances de fin d'année. M. le président de la commission et moi-même nous étions suffisamment plaints des conditions d'examen des précédents collectifs budgétaires, qui étaient trop souvent la voiture-balai de toutes les mesures fiscales que les ministères voulaient passer. Une année, nous avons ainsi dû réformer la fiscalité du tabac au travers d'un amendement gouvernemental long de plusieurs pages et déposé quelques minutes avant son examen !

Cette fois, le Gouvernement a tenu l'engagement qu'il avait pris : ne faire figurer dans ce texte que les ajustements budgétaires et autres dispositions nécessaires pour la fin de l'année.

Autre motif de satisfaction, un réel effort a été fait pour rendre les comptes plus sincères. Il est tout d'abord, moins fait recours à la réserve. Ensuite, on constate moins de sous-budgétisations qu'auparavant.

Pour autant, nous ne pouvions approuver ce texte. Du point de vue macroéconomique, le scénario retenu par le Gouvernement reste inchangé, alors que celui-ci aurait pu constater que la reprise est plus faible qu'escompté. L'objectif de déficit est certes tenu, mais il était extrêmement modeste. Ce projet de loi de finances rectificative s'inscrit dans le droit fil de la loi de finances pour 2018, que nous avons rejetée ; le déficit reste donc très élevé, supérieur de 12,3 milliards d'euros à sa valeur en 2017. L'amélioration de 1,3 milliard d'euros du solde budgétaire s'explique uniquement par la vente de 2,35 % du capital de Safran. C'est insuffisant !

Certaines réserves peuvent par ailleurs être émises. Concernant la défense, même si les crédits ont ensuite été dégelés, on abandonne le principe de la solidarité interministérielle pour le financement des opérations extérieures.

Quant à la fiscalité énergétique, dès le mois de juillet, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) avait considéré que la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) produisait plus de ressources que n'en nécessitait le compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique ». L'affectation de cet excédent au budget général n'a rien de contestable d'un point de vue budgétaire, mais le Gouvernement

aurait sans doute pu, d'un point de vue politique, affecter plus de moyens à la transition énergétique à un moment où les prix de l'énergie montaient et où la fiscalité énergétique devenait un sujet important. Cela aurait pu s'effectuer par le biais de l'Agence nationale de l'habitat ou par un renforcement du crédit d'impôt pour la transition énergétique.

Toutes ces raisons nous ont conduits à préconiser l'abstention sur ce projet de loi de finances rectificative. Néanmoins, les forces politiques opposées à ce texte étant plus importantes que ses partisans, il a été rejeté.

Au vu du nombre d'articles restant en discussion, je doute que cette commission mixte paritaire puisse être conclusive.

**M. Joël Giraud, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Notre réunion sera sans doute relativement brève. Vous aviez déclaré, monsieur de Montgolfier, avoir de ce texte une interprétation générale positive. Vous n'aviez, à lire vos propos, pas de raison d'être en désaccord avec ce projet de loi de finances rectificative.

De fait, ce collectif budgétaire respecte ce que nous avons toujours voulu : il porte sur les seuls ajustements budgétaires nécessaires. On ne peut que saluer cette volonté du Gouvernement de bien séparer le domaine du projet de loi de finances et celui du projet de loi de finances rectificative. Il aurait pu publier un décret d'avances : il n'y aurait alors pas eu de débat dans les assemblées. D'aucuns s'en seraient sans doute plaints !

Je prends acte de la position du Sénat.

Sur l'article 2 et la réaffectation de 600 millions d'euros du CAS « Transition énergétique », nous savons tous qu'il s'agit d'une mesure technique et normée. Il n'était pas forcément utile de la présenter dans la presse comme un prélèvement sur la transition énergétique susceptible d'affecter le devenir de celle-ci. Je n'ai pas compris qu'on tienne de tels propos sur un article aussi technique. Peut-être la presse les a-t-elle mal interprétés.

**M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – En effet, abonder à nouveau le CAS « Transition énergétique », comme tendaient à le faire certains amendements, auxquels notre commission était défavorable, n'aurait eu aucun sens. Cette trésorerie n'aurait pas été consommée ! Cela dit, c'est un choix politique d'en faire plus ou moins pour la transition énergétique. Du point de vue budgétaire, en revanche, il n'y a rien à dire.

*La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2018.*

*La réunion est close à 18 h 15.*



## **MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LES INFRACTIONS SEXUELLES SUR MINEURS**

**Mercredi 21 novembre 2018**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

**Audition de M. Jean-Marie Delarue, conseiller d'État, ancien contrôleur général des lieux de privation de liberté, président de la commission d'audition sur les auteurs de violences sexuelles (prévention, évaluation, prise en charge), et du docteur Sabine Mouchet-Mages, présidente du comité d'organisation de celle-ci**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous recevons aujourd'hui M. Jean-Marie Delarue et le Dr Sabine Mouchet-Mages, qui vont nous présenter les travaux qu'ils ont conduits pour la Fédération française des centres ressources pour les intervenants auprès des auteurs de violences sexuelles (FFCRIAVS). Ces travaux ont débouché sur la publication d'un rapport en juin dernier, qui s'intitule Auteurs de violences sexuelles : prévention, évaluation, prise en charge.

Le champ d'investigation de notre mission d'information est plus ciblé que celui de votre étude, puisque nous nous intéressons uniquement aux violences sexuelles sur mineurs commises par ceux qui les encadrent en raison de leurs fonctions ou de leur métier. Je ne doute pas cependant que les réflexions que vous partagerez avec nous nous seront d'une grande utilité pour mieux cerner le profil des auteurs de violences sexuelles et mieux comprendre les modalités de leur prise en charge.

Je rappelle que vous êtes, M. Delarue, conseiller d'État, ancien contrôleur général des lieux de privation de liberté, et un spécialiste reconnu de notre système carcéral. Le Dr Mouchet-Mages est chef du service de psychiatrie légale à l'hôpital Le Vinatier, près de Lyon, et responsable, depuis 2016, du CRIA VS Rhône-Alpes ; vous travaillez régulièrement avec des auteurs de violences sexuelles et vous pourrez donc nous faire partager votre expérience de terrain.

Nos rapporteuses sont issues des commissions des lois, de la culture et des affaires sociales car le champ de nos investigations est très large. Elles vous ont fait parvenir quelques questions qui peuvent vous servir de fil conducteur pour votre intervention liminaire. Je pense que vous pourriez nous préciser, tout d'abord, dans quel cadre et selon quelles modalités vous avez réalisé votre rapport. Puis il nous serait utile de savoir quelle est votre évaluation de l'ampleur du phénomène, avant que vous nous apportiez votre éclairage sur les trois thèmes – prévention, évaluation et prise en charge – que vous avez choisi de mettre en exergue.

**M. Jean-Marie Delarue, président de la commission d'audition sur les auteurs de violences sexuelles.** – Merci de nous recevoir. Votre mission réunit les compétences de plusieurs commissions permanentes du Sénat. C'est important car le sujet est pluridisciplinaire et multifactoriel. Le Dr Mouchet-Mages a présidé le comité d'organisation de l'audition publique à laquelle nous avons procédé. Je vous présenterai les principales conclusions de notre rapport, tandis que Mme Mouchet-Mages complètera mon propos plus

particulièrement sur les questions médicales et vous présentera l'origine de l'audition publique et la méthode de travail retenue.

**Dr Sabine Mouchet-Mages, présidente du comité d'organisation de la commission d'audition sur les auteurs de violences sexuelles.** – Les centres ressources pour les intervenants auprès des auteurs de violences sexuelles (CRIAVS) sont des structures de service public. Ils ont été créés par la circulaire du 13 avril 2006 relative à la prise en charge des auteurs de violences sexuelles. Ils ont pour mission générale d'améliorer la prévention, la compréhension et la prise en charge des violences sexuelles sur les bases d'une réflexion éthique et pratique. On compte vingt-quatre CRIAVS en France, y compris en outre-mer. Ils remplissent six missions. Tout d'abord ils organisent des formations initiales pour les futurs professionnels de santé (médecins, psychologues, infirmiers) ou du champ social (travailleurs sociaux, éducateurs) afin de constituer un vivier de professionnels compétents au niveau local. Ils interviennent ensuite en matière de formation continue, dans le cadre notamment de diplômes universitaires ouverts à des professionnels des champs sanitaire, social ou judiciaire. Ils proposent aussi des catalogues de formation aux professionnels. Ils animent des réseaux locaux interdisciplinaires santé-justice pour garantir la coopération entre les champs judiciaires et sanitaires. L'interdisciplinarité, en effet, est fondamentale. Ils accompagnent aussi les équipes de terrain qui assurent la prise en charge soignante ou éducative des auteurs de violence, par le biais d'une supervision et d'une analyse de la pratique de prise en charge ; beaucoup de professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse en bénéficient. Ils assurent également une mission de prévention, tant primaire que secondaire ou tertiaire. Ils abritent des centres de documentation et un réseau documentaire national permet à tous les professionnels de disposer d'informations sur les violences sexuelles et leurs auteurs. Ils assument enfin une activité de recherche.

Les vingt-quatre CRIAVS sont regroupés au sein de la Fédération française des CRIAVS (FFCRIAVS). En 2016, celle-ci a souhaité élaborer des recommandations professionnelles qui tiennent compte des connaissances les plus récentes concernant la prise en charge des auteurs. Ainsi est née l'idée de l'audition publique. Il s'agissait de parvenir à un consensus professionnel large. En médecine, on a l'habitude d'utiliser les référentiels de la Haute Autorité de santé (HAS) lorsqu'il s'agit de définir une méthodologie. On s'est donc tourné vers la HAS, qui a mis à notre disposition un méthodologiste pour nous accompagner dans toutes les étapes du processus afin de vérifier que celui-ci était correctement mené, notamment en ce qui concerne la qualité de la littérature qui a été analysée, la manière dont les débats ont été menés et le caractère impartial des membres des commissions, notamment ceux de la commission d'audition, pour éviter les conflits d'intérêts. La Fédération a contacté quatorze associations et structures professionnelles assurant la prise en charge des auteurs de violence parmi lesquels Santé publique France, la direction générale de la santé, la direction générale de l'offre de soins, l'association nationale des juges d'application des peines et des associations à vocation soignante, car nous avons voulu mener une réflexion pluridisciplinaire. Nous avons suivi les recommandations de la Haute Autorité de santé pour constituer un comité d'organisation, dont j'ai été élue présidente, composé d'un représentant de chacune des quatorze structures qui ont accepté de participer à ce comité.

La loi du 17 juin 1998 a été une loi majeure en France dans le champ de la prise en charge des auteurs de violences sexuelles, puisqu'elle a mis en place le suivi socio-judiciaire dans lequel s'inscrit la possibilité d'une mesure d'injonction de soins. Il s'agit d'un suivi obligatoire qui prend effet à la sortie de la détention et qui impose à la personne de se soumettre, sous le contrôle du juge d'application des peines, à différentes mesures de surveillance et à une obligation de soins, sous réserve qu'un expert psychiatre ait conclu,

préalablement au prononcé de la peine, à l'opportunité du dispositif. Cette loi se fonde donc sur l'articulation entre la justice et la santé.

Vingt ans après la loi du 17 juin 1998, nous avons le recul permettant d'évaluer la pertinence et la mise en œuvre de ce dispositif novateur sur le plan national, mais également sur le plan international. En effet, en droit comparé, je ne connais pas d'équivalent à l'injonction de soins dans d'autres pays. Il s'agit d'un dispositif particulièrement original, notamment en raison de l'articulation entre le soin et la justice.

Outre cette perspective, nous devons aussi tenir compte de la conférence de consensus de 2001, qui s'intitulait *Psychopathologie et traitements actuels des auteurs de violences sexuelles*. En 2006, les CRIAVS ont été créés. En 2009, des recommandations de bonnes pratiques de la Haute Autorité de santé sont parues mais elle étaient circonscrites au traitement des auteurs d'infractions sexuelles sur mineur de quinze ans et ne couvraient pas tout le champ des auteurs de violences sexuelles. C'est pourquoi le comité d'organisation a choisi de ne pas revenir sur la question de la psychopathologie, considérant que la question avait été traitée en 2001, mais a mis l'accent sur la prévention, l'évaluation et la prise en charge, vingt ans après la loi. Le comité d'organisation a rédigé les questions, a sélectionné des experts – il existe une communauté de recherche francophone très dynamique sur le sujet. Nous avons fait appel aussi à des experts internationaux en Suisse et en Belgique. Nous avons constitué des commissions, dont une commission d'audition, présidée par M. Delarue et le Docteur Alezrah afin de tenir compte de l'imbrication entre les soins et la justice. Au total, trente-trois experts ont présenté un rapport qu'ils ont débattu au cours d'une séance publique les 14 et 15 juin 2018. La commission d'audition a ensuite rédigé le rapport que vous connaissez.

**M. Jean-Marie Delarue.** – J'évoquerai tout d'abord les statistiques. Il est vain d'espérer tirer quelque enseignement des statistiques pénales. Les dépôts de plainte et *a fortiori* les condamnations ne reflètent en effet qu'une petite partie de la réalité. On peut approcher celle-ci par le biais des enquêtes de victimation. Trois ont été menées ces dernières années. La première est l'enquête sur les violences faites aux femmes de 2000 dans la foulée de la conférence mondiale de Pékin de l'ONU qui recommandait aux États d'enquêter sur ces violences. Cette enquête a concerné 7 000 femmes en métropole, 1 400 à la Réunion, 1 000 en Nouvelle-Calédonie et 1 000 en Polynésie. Ainsi 3,3 % des femmes interrogées déclaraient avoir subi des attouchements avant l'âge de quinze ans, seuil d'âge retenu en droit pénal, 0,9 % des tentatives de viol et 0,5 % des viols. Au total, 4,7 % des femmes ont donc subi une agression sexuelle avant quinze ans. À la Réunion, 2 % des femmes déclaraient avoir subi des attouchements avant l'âge de quinze ans, 0,8 % des tentatives de viol et 0,7 % des viols, soit un total de 3,5 %. En Nouvelle-Calédonie, 11,6 % des femmes déclaraient avoir subi des attouchements avant l'âge de quinze ans, et 2,6 % des viols, soit un total de 14,2 %, le chiffre des tentatives de viol n'étant pas connu. En Polynésie, 5,1 % des femmes déclaraient avoir subi des attouchements avant l'âge de quinze ans, 1,7 % des tentatives de viol et 1,3 % des viols, soit un total de 8,1 %. Ces chiffres sont effrayants et la différence entre la métropole et l'outre-mer considérable.

Il y a aussi eu l'enquête de l'Inserm et de l'Observatoire national de la délinquance en 2007, et l'enquête « Virage » de l'Institut national d'études démographiques (INED) de 2015 menée suite à la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique de 2011. Pour ces deux enquêtes on a interrogé des ménages en face à face, et non seulement des femmes par téléphone. D'après ces deux enquêtes, une femme sur 26 serait victime d'un viol au cours de

sa vie, et une sur sept subirait une agression sexuelle. Parmi les femmes victimes de tentatives de viol, 40 % ont été agressées avant l'âge de quinze ans, et 16 % entre quinze et dix-sept ans. Au total, 56 % des femmes ayant subi une tentative de viol l'ont donc été alors qu'elles étaient mineures. Les données montrent que les agressions proviennent souvent du cercle familial. Ces enquêtes ont été critiquées car elles sont fondées sur l'interrogatoire d'adultes sur leur passé. Il serait toutefois périlleux d'interroger les enfants : les enquêteurs de police savent que les déclarations des enfants sont sujettes à caution, car les enfants ne comprennent pas nécessairement ce qui leur arrive. Il faut donc interroger les adultes sur la base de leurs souvenirs. Il y a donc un risque d'erreur. Les auteurs des enquêtes ont eu le sentiment que la parole se libérait. Mais nul ne connaît la marge d'erreur liée à la reconstruction de son passé.

La prévention est moins développée en matière de violences sexuelles qu'elle ne l'est dans d'autres domaines, dans le champs sanitaire, je pense à la lutte contre le sida par exemple, ou social. Je ne puis vous livrer d'explication simple à ce constat. Il est probablement plus difficile de recueillir la parole des agressés. En outre, il n'existe pas de public facile à cibler pour ce type de campagnes, rendues plus délicates par le fait qu'elles touchent à l'intime. La France est donc mal outillée en la matière malgré l'établissement, encore embryonnaire, d'un réseau de professionnels de santé – la fédération française des centres ressources pour les intervenants auprès des auteurs de violences sexuelles (CRIAVAL) – auquel il conviendrait d'adjoindre des professionnels de l'éducation et de la justice.

L'Organisation mondiale de la santé (OMS), rapprochant la santé sexuelle de la santé physique, distingue la prévention primaire, secondaire et tertiaire selon qu'elle porte sur la prévention du passage à l'acte, sur ses conséquences ou sur le risque de récurrence. La loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs s'attache principalement à la prévention tertiaire concernant les auteurs de violences sexuelles. Les autres formes de prévention demeurent à défricher, même si quelques associations se risquent à diffuser une information sur la pédophilie, comme l'association « Une Vie » et son projet PédHelp, l'association « Colosse aux pieds d'argile », qui œuvre dans le milieu sportif, ou « L'Ange bleu » et son système d'écoute proposé aux auteurs de violences sexuelles sur mineurs. La fédération des CRIAVAL, avec son réseau d'écoute et d'orientation ouvert en 2016, permet également aux paraphiles de trouver une solution adaptée. Cette action nous est apparue utile et nous a inspiré l'idée d'installer une permanence téléphonique à destination des pédophiles qui ne seraient pas passés à l'acte pour leur offrir un point d'accroche anonyme. Un tel système existe déjà aux États-Unis avec *Stop it now*, en Irlande, en Grande-Bretagne et en Pologne. Sa mise en œuvre nécessite le recrutement d'écouteurs, la mise à disposition de moyens financiers et, surtout, l'existence d'un réseau d'orientation. À titre personnel, je crois fermement à la nécessité de développer la prévention en milieu familial, pour venir en aide aux familles confrontées à cette situation qui, comme les familles de schizophrènes, se trouvent démunies face à la douleur.

Il paraît, en outre, indispensable de dissocier l'injonction de soins du suivi socio-judiciaire des auteurs de violences sexuelles. La loi précitée du 17 juin 1998, qui a créé l'injonction de soins, doit certes être préservée, car elle permet d'apporter un traitement, même sans demande de l'intéressé. Mais l'injonction de soins apparaît trop liée à la durée du suivi socio-judiciaire décidée par le juge. Or, les pratiques en la matière ont évolué depuis 1998 : le suivi socio-judiciaire a été étendu à d'autres délits que la délinquance sexuelle et peut désormais être perpétuel, ce qui ne peut raisonnablement pas être le cas des soins. Il devrait donc être possible de demander au juge, le moment venu, de mettre fin à

l'injonction de soins : la surveillance d'un individu ne poursuit pas la même finalité qu'une mesure thérapeutique.

Le sujet du secret professionnel et du secret partagé est délicat, compte tenu de sa dimension pluridisciplinaire, qui touche au secret médical et à celui de l'instruction. Trois dispositifs l'encadrent en droit français : l'article L. 3711-2 du code de la santé publique impose, dans le cadre d'une injonction de soins, au médecin intervenant en prison de transmettre ses informations au médecin coordonnateur ; la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a élargi la notion de secret partagé à des professionnels hors du milieu sanitaire ; enfin, l'article L. 6141-5 du code de la santé publique impose, en cas de risque sérieux en matière de sécurité, de partager les informations sur un détenu avec l'administration pénitentiaire. Ces différents dispositifs, bien qu'insuffisants, sont nécessaires. Ils pourraient utilement être complétés par l'application de principes simples : le maintien du secret médical sans qu'il ne constitue un obstacle à la circulation de l'information lorsque plusieurs médecins sont concernés par un dossier, la transmission des informations qui ne sont couvertes par aucun secret, ce que l'administration pénitentiaire se refuse hélas souvent à faire pour des motifs de sécurité, et l'établissement d'une circulation efficace et rapide des données entre les différents professionnels. La prise en charge des auteurs s'en trouverait notablement améliorée. À cet effet, le législateur devrait s'interroger sur les modalités de partage du secret, notamment médical.

Il nous semble enfin nécessaire de mieux préparer les sorties de prison. Il ne vous aura pas échappé que les pédophiles sont, en règle générale, condamnés à de plus lourdes peines que les agresseurs sexuels de victimes majeures. Ainsi, à la prison de Mauzac, l'un des vingt-deux établissements pénitentiaires spécialisés dans l'incarcération des auteurs d'infractions à caractère sexuels (AICS), 338 personnes étaient détenues en 2012, dont 245 AICS, soit 73 % de l'effectif, parmi lesquels 78 % avaient commis des actes sur des mineurs. Les établissements spécialisés bénéficient de moyens supplémentaires, mais encore insuffisants au regard des besoins, en psychiatrie. Il existe hélas un divorce redoutable entre les soins dispensés en prison et ce qui suit après la libération, souvent mal préparée, du détenu. Dans le meilleur des cas, la personne libérée attend plusieurs mois pour un simple entretien en centre médico-psychologique. Certains thérapeutes exerçant en prison avaient développé des consultations externes dans l'attente d'une prise en charge classique, offrant ainsi au patient une continuité des soins. Leur initiative, pourtant bienvenue, n'a pas hélas eu l'heur de plaire aux inspections qui s'y sont penchées en 2011. Il apparaît indispensable d'inventer de nouvelles mesures, éventuellement inspirées de celle-ci.

**Dr Sabine Mouchet-Mages.** – Du point de vue des professionnels, plusieurs propositions du rapport paraissent essentielles : la mise en œuvre d'actions de prévention fondées sur des programmes validés et à destination de publics variés, le développement des structures pour mineurs auteurs de violences sexuelles, la recherche de facteurs de protection des AICS face au risque de récidive, l'augmentation des moyens d'expertise psychiatrique judiciaire à l'heure où la disparition du statut de collaborateur occasionnel du service public inquiète les professionnels – une expertise collégiale représente une condition nécessaire pour assurer une évaluation juste du risque de récidive et du niveau de dangerosité – et le renforcement des soins intersectoriels en appui de l'offre de soins de droit commun.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Nous menons avec vous la première audition de notre mission commune d'information. Quel conseil pourriez-vous nous donner concernant les orientations à donner à nos travaux ? Votre expertise sur cette question, comme sur celle des mineurs incarcérés que nous avons récemment évoquée au Sénat, est reconnue.

**M. Jean-Marie Delarue.** – Je vous conseillerais d’inventorier les expériences étrangères, quoique peu nombreuses, en matière de prévention primaire. Nous avons réalisé un travail similaire : quelques exemples existent, notamment aux États-Unis, mais ils sont ciblés sur les étudiants afin d’éviter les débordements dans les universités. De fait, peu d’expériences ont fait l’objet d’une évaluation scientifique. J’entendrais, en outre, les associations qui œuvrent dans ce domaine sur les obstacles qu’elles rencontrent.

Dans notre société, les problèmes sont multifactoriels et nous y sommes, hélas, mal préparés. Réfléchissez aux moyens de mieux coordonner les professionnels et de les former aux modalités de cette coordination. Nous ne prêtons pas suffisamment attention à la prise en charge de la pédophilie, qui nécessite un travail interdisciplinaire approfondi.

**Dr Sabine Mouchet-Mages.** – La pédophilie, terme clinique, ressort de la maladie psychiatrique. Le pédophile ne passe pas obligatoirement à l’acte. *A contrario*, les auteurs d’agressions sexuelles sur mineur ne sont pas tous pédophiles. Ne confondons pas une catégorie pénale avec une définition clinique, d’autant que les prises en charge diffèrent.

**Mme Dominique Vérien, rapporteure.** – Dans votre exposé, vous estimiez, monsieur Delarue, que les soins ne pouvaient être dispensés indéfiniment et que certains agresseurs n’étaient d’ailleurs pas malades. Existe-t-il des traitements efficaces ?

**Dr Sabine Mouchet-Mages.** – La pédophilie est une maladie mentale, une pathologie appartenant, comme le sadomasochisme et l’exhibitionnisme, à la catégorie des paraphilies. Les pédophiles ressentent de façon récurrente des besoins sexuels et des fantasmes impliquant des enfants, sans toujours passer à l’acte. Il existe, par exemple, une association des pédophiles abstinents. Certains auteurs de violences sexuelles à l’encontre de mineurs ne sont pas pédophiles, comme souvent dans les cas d’inceste, où une relation privilégiée avec un enfant couplée à une attirance physique conduit, dans des circonstances particulières, à une abolition des barrières entre l’adulte et l’enfant.

En matière de prise en charge médicale, je préfère parler de traitement antihormonal plutôt que d’employer le terme de « castration chimique », que j’estime stigmatisant. Il faut savoir, par ailleurs, que ce traitement n’est indiqué que pour les populations qui présentent des paraphilies avec contact, dont la pédophilie, ou sans contact. J’ai pris tout à l’heure l’exemple des pères incestueux ; s’il n’y a pas de paraphilie associée, ce traitement n’est pas utile.

La prise en charge doit avant tout relever de la psychothérapie ; comme l’a montré l’audition publique, elle doit être axée sur des cibles thérapeutiques discriminantes. Ainsi, s’agissant des auteurs de violences sexuelles, le bien-être et la qualité de vie sont des facteurs moins pertinents que les difficultés de régulation émotionnelle, de gestion du comportement ou de lien à l’autre. Il faut faire varier les types de prise en charge ; aucune approche n’est supérieure aux autres.

La famille, en outre, doit elle aussi être prise en charge, et le traitement doit s’articuler en différentes séquences périodisées de façon opportune, avec la possibilité que, le moment venu, le sujet soit considéré comme guéri.

**M. Jean-Marie Delarue.** – En psychiatrie, il y a différentes écoles. Or, justement, une thérapeutique efficace mêle différentes approches ; elle impose donc aux psychiatres de rompre avec des barrières qu’ils connaissent eux-mêmes dans leurs pratiques professionnelles.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Dans votre rapport, vous mentionnez que les agresseurs sexuels d'enfants ont un taux de récurrence globalement inférieur à celui des agresseurs sexuels de femmes. Une spécificité psychologique explique-t-elle cette différence, qui requerrait une prise en charge particulière ? Par ailleurs, pourriez-vous définir un profil type des auteurs d'infractions sexuelles commises à l'encontre d'enfants dans un contexte institutionnel ?

**Dr Sabine Mouchet-Mages.** – Schématiquement, les auteurs d'agressions sexuelles sur des femmes adultes ont un profil marqué par la violence, la puissance et la recherche de domination. Il s'agit, pour certains, de personnes qui présentent un profil sociopathique et des distorsions cognitives en lien avec les stéréotypes masculins et une image dégradée de la femme. Les sujets concernés abusent également fréquemment de substances psychoactives, avec des troubles de l'humeur. Si l'on doit les classer dans un profil criminologique, ils correspondraient plutôt à une criminalité d'ordre général : ce sont des sujets qui peuvent aussi être amenés à commettre des infractions d'autres types.

Quant aux auteurs de violences sexuelles sur mineurs, il s'agit plutôt de personnes dont les habiletés sociales et l'estime de soi sont faibles, avec un sentiment d'impuissance ou d'incapacité, des problèmes d'attachement, des difficultés dans la relation avec les adultes, des problèmes sexuels et d'autres distorsions cognitives identifiées – par exemple, « l'enfant n'a pas dit non, donc il est consentant », ou « je contribue à son éducation sexuelle ».

S'agissant du passage à l'acte institutionnel, il est extrafamilial, mais se fait en même temps dans un cercle proche. Il a pu être décrit que les enfants victimes étaient parfois un peu plus vulnérables que d'autres ; il a pu être décrit également un lien particulier d'autorité, dans un contexte de solitude de l'enfant.

Concernant la typologie du passage à l'acte, on distingue souvent une préméditation, avec un contexte de confiance progressive et de manipulation émotive, des comportements de séduction de la part de l'adulte, des jeux, des cadeaux, des privilèges, des menaces, une coercition physique, parfois, mais, le plus souvent, essentiellement morale.

**Mme Dominique Vérien, rapporteure.** – D'où vient le financement des CRIAVS ?

**Dr Sabine Mouchet-Mages.** – Du ministère de la santé.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – En vous lisant et en vous écoutant, j'ai l'impression qu'on s'est beaucoup penché sur le traitement de la personne identifiée, condamnée, sanctionnée, qu'on a identifié un processus, mais qu'on ne sait pas grand-chose sur le passage d'une étape à une autre de ce processus. Pourquoi les victimes ne savent-elles pas qu'elles sont des victimes ? Pourquoi, lorsqu'elles le savent, ne parlent-elles pas ? Pourquoi, lorsqu'elles parlent, ne les croit-on pas ? Les auteurs ne sont pas dénoncés, donc ne sont pas sanctionnés. Collectivement, ce qui domine, c'est le sentiment d'impuissance – c'est pourquoi nous avons souhaité travailler sur ce sujet.

Vous avez très bien noté l'absence de campagne de prévention nationale, alors qu'on en fait sur tous les sujets. Mettons de côté les raisons de cette absence ; la clé consiste-t-elle à faire en sorte que ces sujets soient identifiés et « appris », que ce soit aux enfants, aux parents, aux enseignants, aux prêtres ? Quelle serait votre préconisation ? Quel

est selon vous le maillon manquant, la mesure qu'il faudrait mettre en place pour que la situation se débloque et pour que tout ce qui existe déjà puisse être mobilisé efficacement ?

**M. Jean-Marie Delarue.** – Il faut mesurer le chemin parcouru en quelques décennies. Quand j'étais enfant, dans les campagnes que je connais, l'inceste était monnaie courante et n'était nullement inquiété – il ne fallait pas toucher à la vie familiale.

On a cru trouver ensuite une réponse pénale à ces problèmes. C'est si vrai que, pendant des années, le « prédateur » sexuel a été l'archétype du criminel.

Ce faisant – c'est heureux –, on s'est préoccupé des victimes, et les associations d'aides aux victimes fleurissent. Mais les associations qui s'intéressent aux auteurs et aux familles sont beaucoup moins nombreuses.

Nous ne sommes pas impuissants : le docteur Mouchet-Mages vient de montrer que des thérapeutiques sont possibles. Il faut, au-delà et en-deçà de la condamnation pénale, trouver les interlocuteurs qui vont pouvoir accompagner l'auteur, la victime et la famille. Nous en sommes à un point où ce « joint » n'est pas fait ; votre commission doit contribuer à rétablir le chaînon manquant entre les choses qu'on ne sait pas encore et la pure solution pénale.

Les personnes compétentes existent. Mais travailler en réseau, dans ce pays, est extrêmement compliqué. On a l'impression que, une fois la personne condamnée, le problème est réglé, alors qu'on n'a rien réglé du tout. La loi de 1998 a ouvert la voie ; il faut maintenant aller plus loin en matière de prise en charge.

**Dr Sabine Mouchet-Mages.** – Les politiques publiques se sont beaucoup penchées sur la question de la prise en charge des victimes – c'est capital. L'impact traumatique explique en partie le manque de déclarations : les victimes ne sont pas capables de se reconnaître victimes et de parler.

Mais, dès lors qu'on a affaire à des victimes, c'est déjà trop tard. Pour qu'il n'y ait pas de victimes, il faut prévenir la survenue des auteurs. C'est ce qu'il faut entendre sous l'exigence de prise en charge des auteurs.

**M. Jean-Marie Delarue.** – Pour prendre en charge les auteurs, il va falloir s'intéresser à la vie familiale, celle où l'on n'osait pas aller dans les années 1950, et celle où l'on va désormais, mais seulement pour punir, alors qu'il faudrait aussi prévenir.

Ce que les Américains appellent la prévention « *bystander* », qui s'adresse au témoin, est donc absolument essentielle : il s'agit d'apprendre aux familles à discerner les signes extérieurs de ce que le docteur Mouchet-Mages décrivait à l'instant en termes cliniques.

**Mme Esther Benbassa.** – Docteur Mouchet-Mages, concernant le profil des pédophiles, vous avez donné des indications assez claires. Le profil du prêtre pédophile entre-t-il dans cette description que vous avez donnée du pédophile « type » ?

**Dr Sabine Mouchet-Mages.** – Oui, à peu près. Je ne vois pas de caractéristiques spécifiques.



**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Notre mission d’information est orientée sur les actes commis dans l’exercice des métiers de ces « prédateurs ». Vous nous avez donné des statistiques intéressantes sur le nombre de personnes incarcérées ; existe-t-il des statistiques qui permettraient de savoir si ces actes, lorsqu’ils ont lieu hors de la famille, ont lieu plutôt dans le cadre du milieu sportif, du milieu éducatif, ou ailleurs ?

**M. Jean-Marie Delarue.** – Pour les personnes incarcérées, vous ne trouverez aucune statistique détaillant l’origine de l’infraction pour laquelle la personne est emprisonnée. Cela n’intéresse pas du tout l’administration pénitentiaire, et c’est bien dommage.

Les seules statistiques disponibles sont celles des enquêtes que j’ai citées. L’Institut national des études démographiques (INED) donne une répartition des lieux dans lesquels les faits se sont produits – ils ont massivement lieu dans la famille ou parmi les proches. Il faut chercher dans les enquêtes de victimation.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous vous remercions tous les deux pour la qualité de nos échanges et les pistes de réflexion que vous avez ouvertes.

*La réunion est close à 18 h 20.*

**Jeudi 15 novembre 2018**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

### **Réunion constitutive - Erratum**

Page 1979, remplacer les mots « La commission d’enquête » par les mots « La mission commune d’information ».

Page 1980, remplacer deux fois les mots « La commission » par les mots « La mission commune d’information ».



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 26 NOVEMBRE ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 28 novembre 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2019 (M. Daniel Dubois, rapporteur pour avis).
- Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2019 (M. Michel Magras, rapporteur pour avis).
- Examen du rapport pour avis sur les crédits du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » du projet de loi de finances pour 2019 (M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis).

**Commission des affaires étrangères**

**Mercredi 28 novembre 2018**

*à 9 h 30*

Salle René Monory

Projet de loi de finances pour 2019

- Examen du rapport pour avis de MM. Philippe Paul et Yannick Vaugrenard sur le programme 152 – Gendarmerie nationale – de la mission « Sécurités ».
- Examen du rapport pour avis de Mme Joëlle Garriaud-Maylam et M. Raymond Vall sur les programmes 844 – France Médias Monde et 847 – TV5 Monde – de la mission « Avances à l'audiovisuel public ».

*à 11 heures*

Salle René Monory

- Visioconférence, en direct d'Amman, en Jordanie, avec M. Pierre Krähenbühl, Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

**Commission des affaires sociales**

**Mardi 27 novembre 2018**

*à 18 heures*

Salle n° 213

Captation vidéo

- Audition de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail, sur le projet de loi de finances pour 2019.1

**Mercredi 28 novembre 2018**

*à 8 h 30*

Salle n° 213

- Examen de l'avis de M. Michel Forissier sur la mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2019.
- Examen du rapport de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, en nouvelle lecture.
- Examen de l'avis de M. René Paul Savary sur la mission « Régimes sociaux et de retraite - compte d'affectation spéciale pensions » du projet de loi de finances pour 2019.
- Examen de l'avis de Mme Nassimah Dindar sur la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2019.

**Éventuellement, jeudi 29 novembre 2018**

*le matin, à l'issue de la discussion générale*

Salle n° 213

- Examen des amendements sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, en nouvelle lecture.

**Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 28 novembre 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 245

- Examen du rapport pour avis de M. Philippe Nachbar sur les crédits Patrimoines et de Mme Sylvie Robert sur les crédits Création, Transmission et démocratisation des savoirs de la mission Culture du projet de loi de finances pour 2019.

**Jeudi 29 novembre 2018**

*à 10 h 30*

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Audition conjointe sur la régulation audiovisuelle et numérique, en présence de :
  - . M. Charles Coppolani, Président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) ;
  - . Mme Isabelle Falque-Pierrotin, Présidente de la Commission nationale Informatique et Libertés (CNIL) ;
  - . M. Denis Rapone, Président de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi) ;
  - . M. Olivier Schrameck, Président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ;
  - . M. Sébastien Soriano, Président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (ARCEP).

**Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 28 novembre 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 67

- Examen des amendements du rapporteur pour avis sur les mesures fiscales non rattachées relatives à l'environnement et à l'énergie du projet de loi de finances pour 2019 (M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis).
- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 621 (2017-2018) de M. Joël Gerriau et plusieurs de ses collègues relative à l'obligation de déclaration d'un préavis de grève des contrôleurs aériens (M. Alain Fouché, rapporteur).
- Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires » du projet de loi de finances pour 2019 (M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis).

**Commission des finances**

**Mardi 27 novembre 2018**

*de 9 h 30 à 10 h 30*

Salle n° 131

- Examen du rapport en nouvelle lecture sur le projet de loi de finances rectificative pour 2018 (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général), sous réserve de sa transmission.

*l'après-midi ou le soir, à l'issue de la discussion générale sur le projet de loi de finances rectificative pour 2018*

Salle n° 131

- Examen des amendements de séance sur le projet de loi de finances rectificative pour 2018 en nouvelle lecture, sous réserve de sa transmission.

**Mercredi 28 novembre 2018**

*de 9 h 30 à 10 h 30, et, éventuellement, de 14 heures à 14 h 30*

Salle n° 131

- PLF 2019 – Examen des amendements de séance sur les missions « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et à l'article 73), « Justice », « Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales » et le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural », les missions « Défense », « Écologie, développement et mobilité durables » (et aux articles 75 à 76 quinquies), le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », et les comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et « Transition énergétique », et la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

**Jeudi 29 novembre 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 131

- PLF 2019 – Examen des amendements de séance sur la mission « Économie » (et aux articles 76 sexies et septies) et le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (et à l'article 85), les missions « Remboursements et dégrèvements », « Engagements financiers de l'État » (et aux articles 77 à 77 ter) et les comptes d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce » et « Participations financières de l'État », et les comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics », les missions « Investissements d'avenir », « Cohésion des territoires » (et aux articles 74 à 74 sexies) et « Administration générale et territoriale de l'État » (et à l'article 71 quater).

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 27 novembre 2018**

*à 9 heures*

Salle n° 216

- Échanges de vues sur une éventuelle saisine pour avis et, le cas échéant, nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi d'orientation des mobilités (sous réserve de son dépôt).

- Examen du rapport pour avis de M. Pierre-Yves Collombat sur le projet de loi de finances pour 2019 (mission « Administration générale et territoriale de l'État »).
- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Pierre Sueur sur le projet de loi de finances pour 2019 (mission « Pouvoirs publics »).

**Mercredi 28 novembre 2018**

*à 9 heures*

Salle n° 216

- Examen du rapport pour avis de M. Patrick Kanner sur le projet de loi de finances pour 2019 (programmes « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et « Cour des comptes et autres juridictions financières » de la mission « Conseil et contrôle de l'État ») ;
- Examen du rapport pour avis de M. François-Noël Buffet sur le projet de loi de finances pour 2019 (mission « Immigration, asile et intégration »).
- Examen du rapport pour avis de M. Henri Leroy sur le projet de loi de finances pour 2019 (programmes « Police nationale », « Gendarmerie nationale » et « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités »).
- Examen du rapport pour avis de Mme Catherine Troendlé sur le projet de loi de finances pour 2019 (programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités »).

**Commission des affaires européennes**

**Jeudi 29 novembre 2018**

*à 8 h 30*

Salle A120

- Communication sur la réunion conjointe avec la commission pour l'Union européenne du Sénat italien : rapport d'information de MM. Jean Bizet, Philippe Bonnecarrère, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-François Rapin et Simon Sutour.
- Réunion de la LXe COSAC : communication de M. Jean Bizet.
- Adaptation des corridors de transports dans l'Union européenne : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Pascal Allizard, Didier Marie et Jean-François Rapin.

**Mission commune d'information sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions**

**Mercredi 28 novembre 2018**

*à 14 heures*

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition conjointe de M. Eric Guéret, réalisateur du documentaire « Enfance abusée », à l'origine d'un appel citoyen pour une campagne de prévention en France contre la pédophilie, et de Mme Christine Pedotti, directrice de la rédaction de Témoignage chrétien, à l'origine de l'appel pour une enquête sur la pédophilie dans l'Église.

**Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises**

**Mercredi 12 décembre 2018**

*à 18 h 15*

Salle René Monory

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'Économie et des Finances.