

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES .....</b>	<b>917</b>
• <i>Loi de finances pour 2017 – Audition de M. Christophe Sirugue, secrétaire d’État chargé de l’Industrie auprès du ministre de l’Économie et des Finances .....</i>	<i>917</i>
• <i>Loi de finances pour 2017 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Énergie » - Examen du rapport pour avis .....</i>	<i>930</i>
• <i>Loi de finances pour 2017 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Pêche et aquaculture » - Examen du rapport pour avis .....</i>	<i>937</i>
• <i>Nomination d’un rapporteur .....</i>	<i>944</i>
 <b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....</b>	 <b>945</b>
• <i>PLF pour 2017 - Mission défense - Audition de M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l’armement.....</i>	<i>945</i>
• <i>Loi de finances pour 2017 - Mission « Sécurités » - Programme 152 « Gendarmerie nationale » - Examen du rapport pour avis .....</i>	<i>958</i>
• <i>Loi de finances pour 2017 - Mission « Action extérieure de l’Etat » - Programme 185 « Diplomatie culturelle et d’influence » - Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>963</i>
• <i>Loi de finances pour 2017 - Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>970</i>
• <i>Questions diverses – Missions de la commission.....</i>	<i>970</i>
• <i>Loi de finances pour 2017 - Audition du général Pierre de Villiers, chef d’état-major des armées (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>971</i>
 <b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	 <b>973</b>
• <i>Loi de finances pour 2017 - Audition de Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l’emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social .....</i>	<i>973</i>
• <i>Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 – Examen du rapport (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>984</i>
 <b>COMMISSION DE LA CULTURE, DE L’ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION .....</b>	 <b>995</b>
• <i>Loi de finances pour 2017 - Mission Recherche et Enseignement supérieur - Crédits « Enseignement supérieur » et « Recherche » - Examen du rapport pour avis .....</i>	<i>995</i>
• <i>Nomination d’un rapporteur .....</i>	<i>1009</i>

- *Loi de finances pour 2017 - Audition de Mme Audrey Azoulay, ministre de la culture et de la communication (sera publiée ultérieurement) ..... 1009*

**COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE..... 1011**

- *Liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle – Examen des amendements au texte de la commission..... 1011*
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Prévention des risques » - Examen du rapport pour avis ..... 1013*
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Crédits « Recherche en matière de développement durable » - Examen du rapport pour avis..... 1022*

**COMMISSION DES FINANCES..... 1029**

- *Opérations extérieures du ministère de la défense (OPEX) - Communication et audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes..... 1029*
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Aide publique au développement » et compte de concours financiers (CCF) « Prêts à des États étrangers » – Examen du rapport spécial ..... 1040*
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Immigration, asile et intégration » – Examen du rapport spécial – Communication sur le plan de création de places en centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) ..... 1047*
- *Loi de finances pour 2017 – Compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État » – Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)..... 1053*
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Régimes sociaux et de retraite » et compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » – Examen du rapport spécial – Communication sur l'impact de l'accord « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) relatif à l'avenir de la fonction publique de novembre 2015 sur les régimes de retraite de la fonction publique..... 1053*
- *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 – Examen du rapport pour avis ..... 1056*
- *Effizienz des dépenses fiscales relatives au développement durable – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publiée ultérieurement)..... 1061*
- *Loi de finances pour 2017 – Examen des principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2017 » – Tome I du rapport général – Communication sur l'évolution des prélèvements obligatoires (sera publié ultérieurement) ..... 1061*
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Investissements d'avenir » (et article 56) – Examen du rapport spécial ..... 1061*
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Recherche et enseignement supérieur » – Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement) ..... 1065*
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Outre-mer » (et article 58) – Examen du rapport spécial ..... 1065*

**COMMISSION DES LOIS ..... 1071**

- *Statut de Paris et aménagement métropolitain – Examen des amendements au texte de la commission..... 1071*
- *Communications diverses..... 1099*
- *Nomination d'un rapporteur ..... 1099*
- *Création d'une commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalable, les conditions de réalisation et leur suivi dans la durée - Création d'une commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen - Nomination d'un rapporteur pour avis et examen de deux rapports pour avis ..... 1100*
- *Statut de Paris et aménagement métropolitain – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission..... 1101*
- *Loi de finances pour 2017 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » - Programme « Protection des droits et libertés » - Examen du rapport pour avis ..... 1105*
- *Loi de finances pour 2017 - Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » - Programme « Fonction publique » - Examen du rapport pour avis..... 1108*

**GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET SUR LA REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE ..... 1115**

- *Audition de M. Sandro Gozzi, secrétaire d'Etat italien chargé des affaires européennes (sera publiée ultérieurement) ..... 1115*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 14 NOVEMBRE ET A VENIR ..... 1117**



**COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES****Mardi 8 novembre 2016****- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -****Loi de finances pour 2017 – Audition de M. Christophe Sirugue, secrétaire d'État chargé de l'Industrie auprès du ministre de l'Économie et des Finances***La réunion est ouverte à 17 h 50.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous avons le plaisir d'accueillir M. Christophe Sirugue, secrétaire d'État chargé de l'industrie auprès du ministre de l'économie et des finances.

Permettez-moi d'abord, monsieur le secrétaire d'État, de vous féliciter pour votre prise de fonction le 1<sup>er</sup> septembre dernier.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, la commission souhaite vous entendre sur les incidences budgétaires et fiscales de la politique industrielle dont vous êtes en charge. Les dispositifs d'appui à l'industrie sont dispersés sur de nombreuses lignes budgétaires, au sein de plusieurs programmes et missions. Ils mobilisent également de nombreuses dispenses fiscales, de sorte qu'il n'est pas facile d'appréhender globalement l'effort financier de la Nation envers ce secteur moteur de l'économie et de l'innovation. Nous comptons donc sur vous pour nous apporter un éclairage budgétaire et fiscal d'ensemble.

Au-delà de ces considérations directement liées à l'examen du projet de loi de finances, nous souhaitons également vous entendre sur la politique industrielle menée par le Gouvernement, sur l'ambition de la France dans ce domaine et sur les avancées du programme Industrie du futur.

Enfin, nous vous entendrons sur un certain nombre de dossiers dont l'impact géographique est important pour les membres de cette commission. Je pense à l'avenir d'Alstom, à la situation de STX, mais également aux questions d'énergie.

**M. Christophe Sirugue, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé de l'industrie.** – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je viens aujourd'hui vous présenter les enjeux du projet de loi de finances pour 2017 sur les thématiques que j'ai en charge : l'industrie, les services et la concurrence. Je vous présenterai le cadre global budgétaire et fiscal inscrit dans le projet de loi de finances pour 2017 en faveur du développement des entreprises au travers bien évidemment de la mission « Économie », mais pas uniquement.

Pour répondre à votre sollicitation, monsieur le président, j'évoquerai également les grandes lignes de la politique industrielle de notre pays et les mesures mises en œuvre depuis 2012.

Les politiques industrielles ont constitué, au cours de ce quinquennat, l'une des priorités du Gouvernement. Cette priorité s'est traduite, dans un premier temps, par la mise en

place de mesures visant à favoriser la compétitivité-coût de nos entreprises. Je pense au CICE, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, et au pacte de responsabilité, bien sûr, mais également aux dispositions en faveur de l'innovation. Le crédit d'impôt recherche et le statut de Jeune entreprise innovante ont ainsi été sanctuarisés tout au long de la mandature. Le crédit d'impôt innovation a été mis en place.

Ces mesures permettent aujourd'hui à la France d'avoir un coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie plus faible qu'en Allemagne, soit 36,4 euros contre 37,3 euros. Elles offrent un cadre particulièrement favorable à la recherche, le crédit d'impôt recherche étant un élément extrêmement attractif à l'échelon européen et mondial.

Ces mesures ont aussi permis d'améliorer les marges de nos entreprises, dont le taux est passé de 29,4 % de la valeur ajoutée en 2014 à 31,3 % à la fin de 2015. Le projet de loi de finances pour 2017 poursuit et amplifie ce mouvement. Le CICE sera renforcé, son taux passant de 6 % à 7 %. Le projet de loi de finances prévoit également une réduction de l'impôt sur les sociétés pour les PME réalisant moins de 75 000 euros de bénéfice annuel, dont le taux d'imposition sera désormais plafonné à 28 %.

Nous dégageons ainsi des moyens très importants – plusieurs dizaines de milliards d'euros par an – en faveur de notre économie, tout en poursuivant une politique responsable de maîtrise du déficit public, lequel passera sous la barre des 3 % du PIB en 2017. Ces efforts sont indispensables, car ils permettent d'amorcer un cercle vertueux qui bénéficie tant aux salariés qu'aux entreprises.

De façon plus sectorielle, le Gouvernement a souhaité mettre en place en 2016 un mécanisme dit de « compensation carbone » visant à rembourser aux entreprises électro-intensives le coût carbone de leur électricité afin de ne pas les pénaliser dans la compétition internationale. C'est un dispositif prévu par les textes européens que certains pays, notamment l'Allemagne, appliquent de longue date. Il sera en augmentation de 24 millions d'euros par rapport à 2016 pour tenir compte de la hausse du prix du carbone et figurera désormais au sein de la mission « Économie », et non plus de la mission « Écologie », afin de rendre plus lisible notre action en faveur de l'industrie.

Je vais évoquer maintenant le deuxième pilier de notre action économique : les mesures en faveur de la compétitivité hors coût.

Je pense d'abord au choc de simplification lancé en 2013, qui a pour objectif de raccourcir et d'uniformiser les procédures administratives et de permettre ainsi aux entreprises de se concentrer sur le cœur de leur activité.

Je pense ensuite aux mesures mises en œuvre depuis le début du quinquennat en matière d'intervention publique auprès des entreprises pour faciliter leur quotidien. L'État a adapté son champ d'intervention pour tenir compte du rôle désormais clarifié des collectivités locales, en particulier des régions, en matière de développement économique. Cela s'est traduit par une rationalisation du rôle du réseau déconcentré de l'État.

L'État a par ailleurs procédé à un regroupement progressif de l'essentiel de son action en faveur des entreprises au sein de deux organismes publics, contre six précédemment : Bpifrance pour le financement, Business France pour l'accompagnement à l'international. L'année 2017 verra ce mouvement se parachever avec le transfert au 1<sup>er</sup> janvier des garanties en faveur du commerce extérieur de Coface à Bpifrance.

Toutes ces démarches sont sources d'économies et permettent à notre ministère de contribuer de manière exemplaire à l'effort de réduction des dépenses budgétaires de l'État.

L'action de régulation économique est un autre élément clé en faveur de la compétitivité hors coût, indispensable au développement des entreprises. Elle a été étendue dans plusieurs textes récents, en particulier dans la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Cette action est conduite par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, la DGCCRF, et la Direction générale des entreprises, la DGE, ainsi que par plusieurs autorités indépendantes, au premier rang desquelles l'Autorité de la concurrence, et par des organismes dont nous parlons moins souvent mais dont l'action est tout aussi essentielle, tels que l'AFNOR et l'Institut national de la propriété industrielle, l'INPI. Les moyens dans ce champ sont préservés dans le projet de loi de finances pour 2017, ce qui se traduit notamment par une stabilisation des emplois de la DGCCRF et de l'Autorité de la concurrence.

D'autres mesures au profit de l'industrie peuvent également être citées. C'est le cas des taxes affectées aux centres techniques industriels, les CTI, et aux comités professionnels de développement économique, les CPDE, dont le plafond s'établit à 142 millions d'euros dans le projet de budget, ce qui permet une stabilisation de leurs moyens globaux.

Ce projet de loi de finances vise également à renforcer l'attractivité de la France par l'extension à huit ans de la durée du bénéficiaire du régime des impatriés fiscaux et par l'exonération de taxe sur les salaires des primes d'impatriation.

Afin de coordonner au mieux ces différentes mesures et de les diffuser au sein de notre économie et de notre tissu industriel, nous avons mis en place une structure d'ensemble, la Nouvelle France industrielle. Cette structure s'articule autour de neuf grandes solutions qui visent à moderniser les produits et les services qu'offre notre industrie.

Les moyens qui y sont dédiés sont importants. Je pense, par exemple, à la solution mobilité écologique : 70 millions d'euros seront consacrés au soutien à la recherche et au développement dans le secteur aéronautique sur le programme 190 de la mission « Écologie » et 350 millions d'euros à l'aide à l'acquisition de véhicules propres, également appelé « bonus automobile », retracé sur un compte d'affectation spéciale dédié.

Les pôles de compétitivité, tout comme les comités stratégiques de filière, ont quant à eux pour but d'articuler au mieux les différents acteurs. À cet égard, je tiens à souligner tout particulièrement le maintien dans le projet de loi de finances pour 2017 d'un volume d'engagement de 80 millions d'euros en faveur des projets des pôles de compétitivité au travers du Fonds unique interministériel, le FUI. Un soutien ciblé en faveur des gisements de compétitivité majeurs a été mis en place, en complément du cadre transversal que je viens de décrire. C'est toute la démarche du programme des investissements d'avenir, qui avait été initié sous la précédente mandature, et que nous avons redynamisé avec un deuxième volet en 2014, puis un troisième de 10 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017, dont 3,6 milliards d'euros seront plus spécifiquement destinés à l'industrie.

Au global, l'ensemble des crédits de la mission « Économie » sont stables par rapport à 2016, à 1,6 milliard d'euros, une fois retraités les effets de périmètre, comme le sont, au sein de la mission, ceux du programme 134, « Développement des entreprises et du

tourisme », à 1 milliard d'euros. Quant aux emplois, ils seront en réduction de 136 équivalents temps plein en 2017, dont 22 sur le programme 134.

Au-delà de cette mission, le programme 192 de la mission « Recherche et enseignement supérieur », qui finance les aides à l'innovation, ainsi que les grandes écoles sous tutelle du ministère, verra ses moyens stabilisés en autorisations d'engagements à 780 millions d'euros, avec des crédits de paiement en baisse de 25 millions d'euros, pour tenir compte du rythme de versement effectif de certaines aides à l'innovation.

Voilà, mesdames, messieurs les sénateurs, les principaux éléments relatifs au projet de loi de finances pour 2017 que je souhaitais évoquer devant vous.

Je précise que, dans le domaine fort vaste des politiques industrielles, nous distinguons plusieurs enjeux.

Le premier est d'expression collective : il faut sortir de l'habituel discours décliniste. Nos actions, dont certaines ont été enclenchées sous la précédente législature, visent à renforcer la compétitivité de nos entreprises et à moderniser notre capacité industrielle. Pour les mener à bien, nous avons des outils, tels Bpifrance et BusinessFrance, et aussi la volonté d'animer les filières industrielles. J'ai donc souhaité multiplier les rencontres avec les comités stratégiques de filières, au sein desquels sont représentés les industriels, les partenaires sociaux et les services de l'État.

Le deuxième enjeu est l'aide aux entreprises en difficulté. En la matière, l'État peut avoir un rôle d'incitateur ou d'accompagnateur, mais jamais de spectateur. Les politiques industrielles ont besoin de stratégies, lesquelles peuvent être mises en place avec les acteurs du monde industriel. L'État doit y prendre sa part à la place qui est la sienne, parfois en tant qu'actionnaire. Mais ce n'est pas la qualité d'actionnaire qui conditionne l'effet levier. C'est dans le dialogue avec les responsables d'entreprises que l'État peut participer à cet effort commun.

Le troisième enjeu est la valorisation du monde industriel. Les projets « vitrines de l'industrie du futur » font partie, à cet égard, du message porté par l'État et que j'entends diffuser dans le cadre de mes fonctions.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis.** – Ma première remarque porte sur la lisibilité des crédits de la mission « Économie ». Il faut tout le talent des administrateurs de notre commission pour mettre au jour la traçabilité de ces crédits d'une année à l'autre !

La mission connaît, dans le présent projet de loi de finances, d'importants transferts de crédits en provenance d'autres missions. Par exemple, les mesures de soutien des entreprises électro-intensives renforcent la dotation du programme 134 à hauteur de 116,7 millions d'euros. Cela représente une augmentation faciale, considérable, de plus de 10 % en crédits de paiement et de 20 % en autorisations d'engagement. Malgré tout, les crédits de la mission stagnent, et diminuent même de 0,7 % si l'on enlève le titre II relatif aux frais de personnel.

Par ailleurs, de nouvelles baisses de crédits vont affecter nos territoires. Les crédits du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce, le FISAC, tombent à 10 millions d'euros, soit presque rien. Quant aux recettes des chambres de commerce et d'industrie, les CCI, elles sont de nouveau ponctionnées. Je sais que ces



questions ne relèvent pas du périmètre de votre secrétariat d'Etat, mais je souhaitais en faire état.

J'en viens aux politiques industrielles. L'emploi industriel a atteint son plus bas niveau, soit 12 % des actifs. La production manufacturière française a encore baissé au premier trimestre 2016. Notre industrie continue donc de souffrir. Or l'État actionnaire détient, dans de grandes entreprises industrielles, des participations qui pourraient être des leviers d'intervention. Ne pourrait-il les utiliser pour développer une véritable politique industrielle ?

Enfin, le Conseil de la simplification pour les entreprises annonce régulièrement des trains de mesures, sans doute utiles, mais dont l'effet n'est pas ressenti sur le terrain, comme l'a constaté la délégation sénatoriale aux entreprises.

**M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis.** – Notre lecture des crédits cette mission ne doit pas se focaliser sur les seuls chiffres spécifiques à l'industrie. Lorsque les crédits du CICE passent de 6 % à 7 %, cela bénéficie à l'industrie !

À l'occasion de la mission commune d'information sur la désindustrialisation des territoires, nous avons qualifié le coût du travail dans notre pays, comparé à celui de l'Allemagne, de problème majeur. Ce retard, nous l'avons comblé.

L'impôt sur les sociétés, qui était très lourd pour les PME, a été réduit.

On constate également une volonté politique d'agir en faveur de la simplification.

La politique de suramortissement, qui a été très bénéfique, prendra fin en avril 2017. Je connais plusieurs entreprises, notamment des PME, pour lesquelles cette aide a été très importante.

Vous l'avez rappelé, monsieur le secrétaire d'État, l'idée essentielle est d'engager une politique d'investissement de grande ampleur, à l'heure où l'Allemagne met en place sa politique d'industrie 4.0 et où la digitalisation de l'économie devient une question essentielle.

L'INSEE observe, pour la première fois, que la diminution de l'emploi industriel et de la place de l'industrie dans notre économie est arrêtée. Il faut désormais regagner des parts de marché. Nous ne pourrions le faire qu'en encourageant la compétitivité et la modernisation de nos entreprises. Notre retard dans le domaine de la robotique, par exemple, pose problème.

Comment passer d'une politique visant à mettre fin à la désindustrialisation à une autre, volontariste, destinée à redonner à l'industrie française la place qui devrait être la sienne ?

Les neuf grandes solutions tendant à moderniser notre industrie sont, à cet égard, essentielles. Quant aux pôles de compétitivité, ils seront soutenus, à la fois, par l'État et par les collectivités territoriales, notamment les régions. Comment utiliser au mieux toutes ces politiques industrielles pour regagner des parts de marché ?

On a rarement vu, lors de l'examen de cette mission, autant de crédits en faveur de l'industrie. Pour autant, l'investissement a du mal à redémarrer.

Comment faire pour que les nouvelles marges dont bénéficie l'industrie favorisent l'investissement ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – La concurrence est beaucoup plus forte dans le domaine industriel que dans n'importe quel autre secteur économique, et confine parfois à la déloyauté. Il est nécessaire, de ce fait, que les entreprises soient très compétitives. Dans ce contexte, il ne peut y avoir de politique industrielle sans volontarisme politique.

Vous l'avez souligné, l'État peut intervenir directement ou indirectement, accomplir son devoir de vigilance, mais il ne saurait rester spectateur.

Monsieur le secrétaire d'État, vous avez dit récemment : « L'industrie du futur est l'enjeu central de la reconquête industrielle ». Je partage ce point de vue. Je ne pense pas forcément à une industrie nouvelle, comme celle du numérique, mais à une industrie traditionnelle modernisée, adaptée à l'air du temps.

Je citerai l'exemple des chantiers navals STX de Saint-Nazaire. On y a construit l'un des plus grands portiques du monde – le plus grand au niveau européen –, d'une valeur de 300 millions d'euros. Dans le même temps, une somme identique a été investie dans les commandes numériques et robotiques. Avec ces deux investissements, l'un plus traditionnel et l'autre plus innovant, nous avons un coup d'avance sur nos concurrents.

Ces chantiers sont actuellement en vente. Le 4 novembre dernier, en Corée, des offres d'achat ont été déposées devant le tribunal compétent. L'État, partenaire de STX France à hauteur de 33,3 % du capital, compte-t-il exercer son droit d'intervention en tant qu'actionnaire minoritaire ? J'ajoute qu'il s'agit d'un secteur stratégique et que l'État pourrait aussi intervenir à ce titre. Mettra-t-il tout en œuvre pour que soit respectée notre logique industrielle, plutôt que la logique financière des Coréens ?

Pouvez-vous nous donner des informations sur ces acheteurs potentiels ? Nous sommes, pour notre part, plutôt favorables à un rachat par le groupe Damen et par les croisiéristes MSC et Royal Caribbean Cruise Line – pourquoi pas avec la participation de DCNS ? –, qui sont les acheteurs des navires construits à Saint-Nazaire.

J'ai demandé lors d'une audition au directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, Pierre-René Lemas, si, en cas de crise financière majeure, une entrée de la Caisse au capital de STX était envisageable. Il m'a répondu que les chantiers navals étaient « une entreprise intéressante », autrement dit que cette hypothèse n'était pas à écarter.

Le 11 novembre prochain, des informations nous parviendront de Corée. Pouvez-vous, d'ores et déjà, nous en dire plus ?

Pouvez-vous réaffirmer la détermination de l'État à l'endroit de notre industrie navale, l'un des fleurons de l'industrie française ?

**M. Daniel Gremillet.** – Nous partageons votre objectif de regain de compétitivité et de modernisation des entreprises, mais du point de vue budgétaire les choses sont plus compliquées.

Le budget présenté est stable. Or, pour les aides à l'investissement et à la création d'entreprise, le plus gros financeur n'est pas l'État, mais les collectivités locales, c'est-à-dire aujourd'hui les régions.

Pour ce qui concerne l'aide aux entreprises, ce budget est en diminution. Avec une participation de l'État à hauteur de 16 % et des régions à hauteur de 36 %, le compte n'y est pas. Par ailleurs, les compétences et le chef de filât sont basculés vers les régions, alors qu'elles n'ont pas les moyens budgétaires de mener cette politique d'accompagnement et de se substituer à l'aide auparavant assumée par les départements.

L'année 2016 était de transition. Comment allez-vous faire en 2017 ?

**M. Marc Daunis.** – Mes questions porteront sur l'industrie du futur. On peut se retrouver autour des objectifs relatifs à la robotique, au *big data*, aux objets connectés, au calcul intensif et à la réalité augmentée, car ces secteurs sont stratégiques.

Premier point : les pôles de compétitivité. Avec Michel **Houel**, nous avons insisté, dans un rapport, sur la nécessaire articulation entre une politique stratégique industrielle au niveau national et une politique territoriale de consolidation. Quelle est votre position sur le nécessaire soutien à la structuration des écosystèmes émergents, ou en consolidation dans les territoires *via* les pôles de compétitivité ?

Je reprendrai trois remarques faites par la Cour des comptes. Du point de vue des compétences économiques, comment envisagez-vous l'articulation entre les pôles de compétitivité et les régions ? N'est-il pas nécessaire de regrouper la compétence et la gestion des pôles au sein du ministère de l'industrie ? De quel soutien actif ces écosystèmes pourraient-ils bénéficier ?

Deuxième point : le crédit d'impôt recherche et le CICE. En 2017, environ 40 milliards d'euros seront consacrés à ce titre aux entreprises. C'est considérable. Je citerai deux exemples de la situation sur le terrain.

Dans mon territoire, l'entreprise Wipro, qui avait racheté New Logic en 2006, a bénéficié en mai 2009 d'un crédit d'impôt recherche de 5 millions d'euros ; le mois suivant, elle fermait son site, où travaillaient 62 salariés.

La société Intel a décidé – après IBM, Samsung, Nvidia et Texas Instruments – de restructurer ses centres de recherche en Europe. Elle les a implantés en Allemagne, fermant plusieurs sites français, y compris dans ma circonscription. Plus de 360 salariés, à 95 % des chercheurs, sont concernés. Je suis un fervent soutien du CICE et du CIR, mais ne serait-il pas temps de prévoir un dispositif pour récupérer ces fonds publics lorsque les entreprises qui en ont bénéficié licencient dans ces proportions ?

**M. Henri Tandonnet.** – La filière française de l'eau, qui est très compétitive, a fait l'effort de regrouper ses pôles de compétitivité. Le Gouvernement envisagerait de les diviser et de transférer la compétence aux régions. Cette solution ne paraît pas adaptée : ces entreprises, qui travaillent essentiellement à l'étranger, ont besoin d'avoir une vision nationale pour agir à l'international.

**M. Roland Courteau.** – Où en est la filière nucléaire ? Le Gouvernement a annoncé son intention de recapitaliser EDF et Areva. Confirmez-vous cette information ? Pour quel montant ? Quelle sera la stratégie à la clé pour ces deux grandes entreprises ?

Où en est le dossier Hinkley Point après le feu vert du gouvernement britannique ? Ce projet a suscité des critiques, y compris au sein d'EDF, au vu de la situation financière de l'entreprise.

Selon l'Agence internationale de l'énergie, aucune nouvelle centrale polluante ne devrait voir le jour si l'on veut tenir l'objectif de limiter à 2 degrés le réchauffement. EDF et Engie ont certes annoncé qu'il n'y aurait plus d'ouverture de centrale à charbon, mais ces entreprises détiennent encore une cinquantaine de centrales de ce type en activité dans le monde. Elles ne semblent pas vouloir les fermer, mais les vendre, ce qui reviendrait à prolonger leur durée de vie. Quel est l'avis du Gouvernement sur ce sujet ?

**Mme Delphine Bataille.** – Pouvez-vous faire un point sur la stratégie industrielle du Gouvernement à la suite de l'annonce par le groupe Alstom de fermer le site de Belfort ? Cette situation aurait impacté la course au contrat du RER nouvelle génération. Le groupe franco-canadien Bombardier a remis son offre. C'est une bonne nouvelle pour les salariés d'Alstom et de Bombardier, qui disposent d'une expérience commune dans la construction de métros, RER et TGV, mais aussi pour le Nord où sont installées deux usines, l'une de 1 200 et l'autre de 2 000 salariés.

C'est une bonne nouvelle, enfin, pour l'ensemble des sites. Cela permettra, à la fois, d'éviter de grandes difficultés dans la filière ferroviaire et des licenciements.

Pouvez-vous nous confirmer le calendrier d'attribution du marché, qui devrait débiter en janvier prochain ? Quelles sont les perspectives pour le groupe à moyen et long terme ?

Pour ce qui concerne le secteur de l'automobile, on entend de nombreux commentaires sur la participation de l'État au capital de PSA et de Renault. Pouvez-vous nous en dire plus sur le rôle de l'État actionnaire ?

**M. Gérard Bailly.** – Les PME innovantes sont confrontées au problème des copies. Le secteur de la lunette souffre beaucoup de ce fait. Quant aux entreprises du jouet, elles sont confrontées à la concurrence de pays où la main-d'œuvre est moins chère, et qui sortent des copies de leurs produits dans des délais de six à neuf mois.

Les crédits dédiés à la recherche et à l'innovation sont-ils suffisants pour aider ces entreprises ? Face au problème des copies, notre pays ne pourrait-il être plus protecteur ? Les PME de ce secteur, si importantes pour notre monde rural, doivent sans cesse inventer de nouveaux modèles pour continuer à exister sur le marché !

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Avant de vous donner la parole, monsieur le secrétaire d'État, permettez-moi de vous transmettre une question sur les entreprises électro-intensives, que souhaitait vous poser notre collègue Jean-Pierre Vial, qui n'est pas membre de la commission des affaires économiques.

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017 va s'appliquer un dispositif relatif à l'effacement qui suscite des interrogations, voire de l'incompréhension, parmi les industriels et certains représentants de la Commission européenne. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce mécanisme ?

**M. Christophe Sirugue, secrétaire d'État.** – Mesdames, messieurs les sénateurs, je vais tenter de répondre à vos questions le plus précisément possible.

Il est vrai, madame Lamure, que la configuration du budget a évolué, mais dans un esprit de rationalisation du secteur industriel. Ainsi, la cible de la compensation carbone,

que vous avez citée, est d'abord l'industrie. Elle vise en effet à rembourser aux industriels une partie du coût du carbone répercutée dans le prix de leur électricité.

Ce budget est globalement stable, nonobstant notre participation à l'effort demandé à chaque ministère pour tenir l'objectif de réduction des dépenses publiques. Il faut mettre tous ces éléments en perspective.

Vous avez évoqué la diminution des crédits consacrés au FISAC et aux CCI, qui ne relèvent pas directement de mon secrétariat d'État.

La baisse des crédits de paiement du FISAC est faciale : elle résulte essentiellement de l'apurement du stock des dernières années, lequel s'achèvera en 2016. Les autorisations d'engagement seront maintenues par rapport à 2016.

Pour ce qui concerne les CCI, le débat est complexe. Les baisses de taxes qui leur sont affectées correspondent aux capacités d'économies réelles du réseau. La diminution importante du nombre de structures rend possible la baisse de 60 millions d'euros proposée dans le projet de loi de finances pour 2017. L'apprentissage est sanctuarisé, car il bénéficie de fonds dédiés.

S'agissant des éléments d'intervention, je rappelle l'importance du dispositif France Expérimentation. Les entreprises n'ont jamais le sentiment que les efforts de simplification administrative se traduisent concrètement. Il s'agit d'être pragmatique face aux difficultés des entreprises et de trouver des solutions interministérielles pour simplifier leur quotidien. Dans le cadre des premiers appels à candidature, 50 dossiers ont été déposés. Nous les examinons pour répondre concrètement à ces enjeux essentiels. Par ailleurs, la mise en place de la déclaration sociale nominative permettra également de simplifier les formalités des entreprises.

Je vous confirme, monsieur Bourquin, que le suramortissement prendra fin en avril 2017. L'ensemble de l'effort engagé n'est pas sans résultat, loin s'en faut.

À cet égard, madame Lamure, le tableau que vous avez dressé me paraît bien sombre. Je rappelle quelques éléments importants. L'investissement privé a augmenté de 7 % entre 2015 et 2016. Les marges se rétablissent, retrouvant le niveau qui était le leur avant la crise. On observe aussi un rétablissement des trésoreries, lié aux dispositifs mis en place. Enfin, 140 000 emplois ont été créés grâce au CICE.

Le rétablissement des marges et des trésoreries, c'est autant d'emplois qui n'ont pas été supprimés !

La proposition gouvernementale de porter le taux du CICE de 6 % à 7 % participe de cette ambition, même si le parcours est complexe. Le rétablissement de la situation des entreprises ne se fait pas en quelques mois. Il nous faut poursuivre l'effort, mais l'engagement est pris.

J'en viens au projet Industrie du futur. En amont du dernier Conseil « compétitivité » à Bruxelles, nous avons rencontré nos partenaires allemands, qui ont mis en place le dispositif Industrie 4.0. Le Parlement européen a réaffirmé la nécessité d'une politique industrielle à l'échelle communautaire. Je m'en réjouis, car c'est un enjeu déterminant.

Il faut avoir à l'esprit que, dans certains pays européens, l'industrie n'existe plus. Leur objectif n'est pas le développement de politiques industrielles, mais de politiques d'achat de produits manufacturés au plus bas prix.

Avec l'Allemagne, la Belgique, le Royaume-Uni, l'Italie, nous soutenons cet enjeu de politique industrielle européenne. Je suis très satisfait, à cet égard, qu'ait été réaffirmé l'objectif de 20 % du PIB consacré aux enjeux industriels, car il nous permettra de mener ensemble ces politiques.

Il est vrai, monsieur Vaugrenard, que nous sommes confrontés à une concurrence parfois déloyale. Il faut se réjouir que l'Europe, face à l'agressivité du secteur chinois de l'acier, ait défini 37 mesures qui sont autant d'outils donnés à nos industriels pour lutter à armes égales.

Redresser l'industrie nécessite d'analyser lucidement la situation industrielle. Il ne s'agit pas d'en revenir aux bassins industriels que nous avons connus dans le passé, par exemple à l'est de la France. Il faut travailler sur l'enjeu de modernisation, car toutes les industries sont confrontées à des révolutions, qu'elles soient écologiques ou numériques. Cela signifie non pas qu'il faille tout réduire à l'industrie du numérique, mais que toutes les entreprises, y compris celles qui sont ancrées dans les territoires, doivent intégrer le numérique dans leur outil de production.

Les pôles de compétitivité sont importants, car ils mobilisent les acteurs autour d'une même ambition et d'une thématique industrielle forte. Nous devons veiller à ne pas les démobiliser. Porter une appréciation qualitative sur ces pôles, selon qu'ils sont d'échelon régional ou national, c'est ubuesque au regard de la capacité économique et industrielle conférée aux régions par le législateur !

Il faut être cohérent. On ne peut pas, à la fois, dire que les régions sont les animateurs essentiels des politiques économiques et considérer qu'un pôle maintenu à l'échelon régional est sous-coté. Si l'on n'évolue pas sur cette question, on raisonnera toujours en termes de pôles nationaux « vertueux » et de pôles régionaux qui le seraient moins.

Arrêtons donc de parler de pôles nationaux ou régionaux. Il existe des pôles dans le domaine agricole, dans ceux de la défense ou de l'industrie. Pourquoi les crédits d'animation ne pourraient-ils pas être gérés au niveau régional ? En revanche, la Direccte doit participer à la gouvernance des pôles de compétitivité et l'État doit être garant de la stratégie. Il doit aussi conserver sa capacité à intervenir. Cessons donc de considérer le national comme plus important que le régional et soutenons les pôles de compétitivité, quitte à leur faire des remarques s'ils ne sont pas assez dynamiques. En tous cas, nous ne proposons pas de délabellisation.

En ce moment, je suis le dossier STX quasi-quotidiennement. Le 4 novembre, quatre offres ont été déposées devant le tribunal de commerce de Séoul. Deux présentent la vocation industrielle dont la France souhaite, pour des raisons stratégiques évidentes, que le repreneur soit doté. J'ai reçu l'ambassadeur de Corée pour lui expliquer notre position et lui rappeler que nous disposons de deux leviers : notre minorité de blocage et le dispositif sur les investissements étrangers. J'ai passé le même message au ministre de l'industrie coréen, que j'ai eu au téléphone la semaine dernière. Cela dit, c'est le tribunal de commerce de Séoul qui procède à la vente, et c'est à lui que la décision revient. Nous saurons le 11 novembre si les

dossiers déposés sont recevables et le calendrier, ensuite, sera plus ou moins rapide. Je n'entrerai pas dans la question de la composition du consortium, mais il ne serait pas anormal que DCNS participe à cette réflexion industrielle.

La stabilité globale des moyens concerne les crédits de l'État, monsieur Gremillet, et suppose que le budget des collectivités territoriales n'augmente pas dans le même temps. L'État assume clairement son rôle. Le Gouvernement a mobilisé 40 milliards d'euros pour soutenir les entreprises : qu'on ne dise pas qu'il reste en-deçà ! D'aucuns lui reprochent d'ailleurs d'en faire trop.

Le nombre de priorités pour l'industrie du futur est en effet passé à neuf. Nous souhaitons une gouvernance partagée entre les industriels et l'État ; 500 entreprises sont engagées dans l'industrie du futur, autour de 1 000 projets, soutenus à hauteur de 1,9 milliard d'euros. Lancé en avril 2015, ce dispositif est en développement. J'ai participé au comité de pilotage il y a quelques jours. Le fait que BPI France renforce d'un milliard d'euros son enveloppe de prêts à destination des PME révèle bien notre mobilisation en leur faveur. Elles en ont besoin pour les accompagner dans l'innovation, qui peut représenter un risque important pour elles.

J'ai rencontré le président de l'ARF, et lui ai dit que nous souhaitons réaffirmer la place de chacun : l'État n'entend pas se dessaisir des pôles de compétitivité, mais les régions demeurent leurs interlocuteurs privilégiés.

**M. Marc Daunis.** – Oui, il faut être cohérent.

**M. Christophe Sirugue, secrétaire d'État.** – Je me suis engagé à maintenir le niveau de crédits de 2016, et celui du FUI, dont les autorisations d'engagements sont maintenues. L'échelon national est celui où doit être définie la stratégie industrielle. C'est le rôle de l'État. Celui des régions est de la mettre en œuvre.

**M. Gérard Bailly.** – Avec quels moyens ?

**M. Christophe Sirugue, secrétaire d'État.** – Je suis prêt à ce que les moyens d'animation soient transférés aux régions, car je ne suis pas sûr que l'État soit compétent pour les gérer, tant ils sont finement ventilés. Je consulte actuellement mes collègues sur ce point. Bien sûr, l'État doit en conserver une part pour pouvoir faire des appels à projets.

**M. Marc Daunis.** – C'est nécessaire.

**M. Christophe Sirugue, secrétaire d'État.** – Nous souhaitons aussi que l'État continue à piloter le programme d'investissements d'avenir et le FUI. Vous l'avez compris : je considère que l'État ne doit pas être spectateur des stratégies industrielles, et que celles-ci doivent faire l'objet d'un portage partenarial.

Sur la récupération des crédits, je suppose que vous songiez à Intel...

**M. Marc Daunis.** – Et à Ipsos, entre autres...

**M. Christophe Sirugue, secrétaire d'État.** – Le principe de non-rétroactivité fiscale s'impose, mais quand je reçois les responsables de ces entreprises, je ne me prive pas de leur rappeler la participation des fonds publics à l'évolution de l'appareil de production, et de leur entreprise.

Il y a bien trois pôles de l'eau, monsieur Tandonnet. La réforme ne vise pas à les régionaliser mais à mieux les articuler.

La filière nucléaire a connu de longues années de difficulté. Issu d'un territoire concerné par ces questions, j'ai dit plusieurs fois que je suis extrêmement heureux que l'État ait décidé de la restructurer, et de faire d'EDF son chef de file. Comme vous, j'ai connu cette période grandiose où les responsables d'EDF et d'Areva communiquaient difficilement. Ce n'était guère fructueux. La restructuration passe par un effort de recapitalisation d'EDF et d'Areva. Les engagements pris par l'État à cet égard seront tenus. Une participation a été annoncée pour le premier trimestre 2017. Quant aux craintes sur la situation financière d'EDF, elles doivent nous inspirer la plus grande vigilance, mais les efforts internes, la vente d'actif et la recapitalisation prévue devraient conduire à une stabilisation.

Je me réjouis que le projet d'Hinkley Point continue. Si nous n'avions pas été retenus, nous aurions perdu non seulement un marché mais aussi la capacité à proposer notre savoir-faire. Pour moi, Hinkley Point constitue un nouveau démarrage pour notre filière nucléaire. Il fallait tirer les enseignements des difficultés en Finlande et à Flamanville. Nous l'avons fait et, forts de ces leçons, nous avons remporté le marché, pour ainsi dire, deux fois, puisque Mme May aurait pu changer complètement les exigences du Gouvernement britannique. Or, les conditions qu'elle a posées – stabilité du pacte d'actionnaires avant la mise en œuvre, vigilance sur l'entrée d'investisseurs étrangers après – ne sont nullement irrecevables. Après tout, nous avons aussi un dispositif de vigilance susceptible d'être mobilisé dans la reprise de STX. Ce projet est donc un élément positif, tant pour EDF que pour Areva, qui devra fournir deux chaudières nucléaires et les systèmes de contrôle, ce qui représente 50 % de la charge de l'usine du Creusot dans les deux prochaines années, et 25 % de celle de Chalon / Saint-Marcel. Quant à EDF, son ingénierie sera considérablement mobilisée, tout comme les sous-traitants d'Alstom et GE à Belfort. En tout 4 500 emplois sont concernés par ce projet, qui suit son cours sans susciter, fort heureusement, d'inquiétudes majeures.

Le Gouvernement n'instaurera pas unilatéralement, par le PLF, de prix-plancher pour le carbone mais la programmation pluriannuelle de l'énergie prévoit la fermeture des centrales à charbon, avec un date-butoir fixée à 2023. Nous devons l'étaler dans le temps et faire un travail d'anticipation, dès aujourd'hui, pour éviter la multiplication de plans sociaux. Je ne crois pas qu'Engie ait choisi de vendre parce qu'il s'agissait de centrales à charbon. L'objectif était plutôt de se recentrer sur certaines missions.

Le dossier d'Alstom est l'un des premiers que j'ai eus à traiter. Oui, tous ceux qui s'intéressent au ferroviaire savaient que le carnet de commandes n'était pas suffisamment rempli. Pour autant, l'on ne pouvait pas deviner que l'entreprise choisirait de fermer le site de Belfort. Mon propos à l'égard de M. Poupert-Lafarge a donc moins été de lui donner des leçons de gestion de son entreprise – ce n'est pas mon rôle – que de m'étonner des conditions dans lesquelles il a fait cette annonce. Une fois cette explication franchement effectuée, il y a eu une volonté partagée de réfléchir à une solution ayant un sens industriel. M. Poupert-Lafarge souhaitait de la visibilité non seulement pour le site de Belfort, mais pour les autres. Je lui ai proposé de chercher des commandes, mais lui ai précisé qu'une commande publique impliquait de sa part un investissement crédible sur les sites d'Alstom en France.

La discussion s'est nouée dans de bonnes conditions et, avec le Secrétaire d'État aux Transports, nous avons passé en revue les commandes en cours. Certaines avaient été décidées, comme les TGV italiens ou les 30 TER. Nous avons travaillé sur la commande de



15 rames de TGV pour le corridor Sud. Nous n'avons pas inventé cette commande, elle existait déjà, et l'État aurait dû de toute façon acheter ces rames. Nous avons simplement décidé de sauter la phase des trains inter-cités. Honnêtement, il y a en France maints exemples de TGV roulant sur des voies non prévues pour la grande vitesse... Il fallait faire un effort pour accompagner un projet industriel que nous avons co-construit avec Alstom, l'État a pris ses responsabilités. D'ailleurs, ce projet a été présenté aux syndicats à Belfort conjointement par le président-directeur général d'Alstom et moi-même, et les collectivités territoriales s'y sont associées, puisque la communauté d'agglomération, le département et la région y participent. Bref, nous avons réussi à mettre tous les acteurs autour de la table. Reste à mettre en œuvre ce projet, sous l'autorité du comité de pilotage local, présidé par le préfet, et du comité de pilotage national, codirigé par M. Vidalies et par moi-même. Nous avons veillé, en tous cas, à ne pas déshabiller Pierre pour habiller Paul.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je ne puis m'empêcher de vous signaler que les nez des TGV sont fabriqués dans une petite commune rurale de l'Orne. On voit ainsi, en pleine campagne, des nez de TGV attendant d'être montés... On parle souvent des grands sites industriels, mais ils ne sont pas les seuls à avoir suivi cette affaire avec intérêt !

**M. Christophe Sirugue, secrétaire d'État.** – C'est vrai qu'on pense toujours aux emplois directs, mais une multitude de PMI et de PME sont concernées, dans le bassin de Belfort comme dans d'autres. C'est pourquoi le calcul qui ramène le coût de l'investissement aux seuls 450 salariés du site de Belfort est très périlleux.

L'État a toujours dit que son intention était de revenir à un niveau de participation au capital de Renault de 15 %. Il n'est monté au-delà que par nécessité. La cession de 4,5 % se fera au meilleur moment : il n'y a pas urgence. Je plaide pour que notre vision des participations de l'État ne soit pas seulement patrimoniale mais stratégique. S'il faut donner un coup de main, soit. Mais il faut savoir récupérer les capitaux, par exemple pour recapitaliser EDF ou Areva. Bref, il faut avoir le courage de conduire une gestion dynamique du portefeuille de l'État. Notre cession de 4,5 % de Renault ne devra donc pas être vécue comme un abandon.

L'État est entré au capital de PSA pour accompagner la restructuration de l'entreprise et lui permettre de se développer. L'atmosphère était bien différente au mondial de l'automobile il y a deux ans ! La stratégie de l'État, élaborée en partenariat avec l'industriel, a eu des résultats positifs. Nous avons veillé à préserver l'équilibre de l'actionnariat, et continuerons à le faire. Rien n'est inscrit dans le marbre, mais lorsque nous vendrons une partie de notre participation, nous serons vigilants sur l'identité de l'acquéreur.

Oui, les PME sont un élément essentiel, et je regrette qu'on ait tendance, lorsqu'on parle de politique industrielle, à n'évoquer que les grands groupes. Nous savons qu'elles sont fragiles, notamment si elles n'ont qu'un seul client.

**M. Gérard Bailly.** – Comme Logo ?

**M. Christophe Sirugue, secrétaire d'État.** – Par exemple. Mes services suivent cette entreprise avec attention, et nous cherchons des solutions. Un client unique peut connaître des difficultés, ou changer de stratégie industrielle.

Il faut donc un accompagnement spécifique des PME. Cela passe par un cadre fiscal adapté – d'où l'évolution du taux vers 28 % – par l'action ciblée de BPI-France, et par

l'ouverture sur l'export, qui peut sembler effrayante mais dont l'expérience prouve qu'elle réussit parfois magnifiquement – je l'ai constaté la semaine dernière en Inde. Certes, la prise de risque est importante pour une PME. D'où la nécessité d'un accompagnement, d'autant qu'il peut être difficile d'entrer sur certains marchés. À cet égard, Business France fait un travail important.

**M. Alain Bertrand.** – Sur la ruralité et l'hyper-ruralité, avez-vous une stratégie, ou non ?

**M. Christophe Sirugue, secrétaire d'État.** – La politique industrielle tient compte des implantations des entreprises. Il y a des industries dans le monde rural, par exemple à Gueugnon ou Bourbon-Lancy, dans mon département. Elles doivent être plus accompagnées qu'ailleurs, car les collectivités territoriales n'y ont pas toujours les mêmes moyens. Mais les régions doivent jouer un rôle déterminant pour animer les territoires ruraux qui ont une histoire industrielle. Certains ont aussi une ambition économique, reposant souvent sur des PME, parfois artisanales. Cela n'a rien d'évident, car les infrastructures ne sont pas toujours adaptées, et l'éloignement des nœuds de communication pose problème. Du coup, il est clair que le partenariat entre mon ministère et celui de l'aménagement du territoire doit être maintenu ! Nous pouvons vider nos campagnes, mais que deviendront ces territoires ? Certes, il est devenu difficile d'implanter ou de sauvegarder des activités industrielles dans des zones rurales ou de petites villes, car les exigences des investisseurs ont évolué. Nous devons donc faire preuve de réalisme, mais aussi de volonté !

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Merci.

*La réunion est close à 19 h 20.*

**Mercredi 9 novembre 2016**

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

**Loi de finances pour 2017 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Énergie » - Examen du rapport pour avis**

*La réunion est ouverte à 9 heures 30.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Mes chers collègues, nous examinons ce matin deux avis budgétaires, l'un sur les crédits consacrés à l'énergie, l'autre sur les crédits dédiés à la pêche et à l'aquaculture, et je cède sans plus attendre la parole à notre rapporteur pour avis, Bruno Sido, qui nous présente le premier de ces deux rapports.

**M. Bruno Sido.** – Merci monsieur le Président. Avec l'intégration des charges et des recettes de la « contribution au service public de l'électricité », la CSPE, dans le budget de l'État votée fin 2015, le périmètre des crédits consacrés à l'énergie dont notre commission se saisit chaque année pour avis s'est considérablement élargi, dans son volume comme dans ses finalités.

Ainsi, au-delà du champ traditionnel des crédits du programme 174 dédiés à l'accompagnement des anciens mineurs, des dépenses fiscales associées ou du compte d'affectation spéciale pour l'électrification rurale – le CAS « FACÉ » –, le Parlement est

désormais conduit à examiner les dépenses de soutien aux énergies renouvelables, retracées dans le CAS « Transition énergétique », et les autres charges de service public de l'énergie, qui sont regroupées au sein du nouveau programme 345. Disons-le d'emblée : si la budgétisation de ces charges est un progrès, le rôle du Parlement restera toutefois très limité tant l'évolution de ces dépenses, très largement contraintes, lui échappe.

Avant d'entrer dans le détail, quelques chiffres sur les grandes masses concernées. Sur les 9,5 milliards d'euros de charges rapatriées dans le budget, 6,9 milliards sont logés dans le nouveau CAS pour, d'une part, financer le soutien aux énergies renouvelables, à hauteur de 5,7 milliards, et, d'autre part, apurer la dette due à EDF en raison du défaut de compensation passé de la CSPE, pour 1,2 milliard ; les 2,5 milliards restants figurent au programme 345, dont 1,4 milliard pour la péréquation tarifaire de l'électricité, 500 millions pour les tarifs sociaux et un peu plus de 500 millions pour le soutien à la cogénération gaz.

Environ 450 millions sont ouverts au titre du programme 174 pour financer, principalement, les droits des anciens mineurs. Les dépenses fiscales rattachées au programme représentent quant à elles 2,7 milliards, dont près d'1,7 milliard pour le seul « crédit d'impôt pour la transition énergétique », le CITE. Enfin, un peu moins de 400 millions sont dédiés aux aides à l'électrification rurale.

Au total, nous examinons donc 13,1 milliards d'euros de crédits ou de dépenses fiscales, étant précisé que d'autres mécanismes interviennent encore dans le domaine de l'énergie, qu'il s'agisse des certificats d'économies d'énergie, les CEE, des aides de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, l'ADEME, ou encore d'une tuyauterie bien opaque, dite « fonds de financement de la transition énergétique » sur laquelle je reviendrai.

Premier poste de dépenses du CAS « Transition énergétique », les subventions versées aux énergies renouvelables électriques progressent cette année encore à un rythme très soutenu : + 915 millions, à 5,6 milliards d'euros, soit une hausse de 19 % sur un an et de 34 % sur deux ans, pour une production subventionnée de 48 TWh qui représente environ 9 % de la production nationale. Cette progression des charges s'explique logiquement par l'augmentation des capacités installées, qui ne faiblit pas – et la file d'attente des projets à raccorder est très conséquente –, mais aussi par la baisse des prix sur les marchés de gros de l'électricité, qui augmente mécaniquement le coût du soutien public. En 2017, le photovoltaïque représentera encore 55 % des coûts alors qu'il ne compte que pour 19,4 % de la production soutenue, signe que, malgré la baisse des prix observée sur les derniers appels d'offres, le poids des contrats passés pèse encore lourdement.

En outre, on notera le démarrage encore très progressif du nouveau mécanisme de soutien « prime + marché », le complément de rémunération, qui n'occasionnerait que 5,6 millions d'euros de dépenses en 2017, ce qui s'explique notamment par les dispositions transitoires prévues par la loi « Transition énergétique » pour basculer vers ce nouveau régime et par le temps de « sortie » des nouveaux projets éligibles.

Au-delà des énergies renouvelables électriques, le CAS soutient encore, d'une part, l'injection de biométhane dans les réseaux de gaz naturel, dont les volumes sont encore très faibles – 0,6 TWh visé en 2017 – mais qui progresse rapidement – une multiplication par sept des surcoûts d'achat est attendue entre 2015 et 2017, à 50 millions d'euros ; d'autre part, l'effacement de consommation électrique, pour lesquels les premiers appels d'offres issus de la loi « Transition énergétique » n'interviendront qu'en 2018, ce qui justifie qu'aucun crédit ne soit inscrit pour 2017 ; d'ici là, un dernier appel d'offres issu de la loi « NOME » sera

lancé mais n'apparaît pas dans le budget parce que financé par le tarif d'utilisation des réseaux, le TURPE.

Second gros poste de dépenses du CAS, le remboursement de la dette contractée à l'égard d'EDF, qui avait supporté seule, à partir de 2009, la différence entre le montant fixé pour la CSPE et les charges qu'elle était censée couvrir, pour une dette cumulée de 5,7 milliards d'euros. Conformément à l'échéancier fixé par l'État, 1,2 milliard sera remboursé cette année au titre du principal et 99 millions d'euros au titre des intérêts, dont on peut au passage à nouveau s'étonner qu'ils soient retracés dans le programme 345 et non dans le CAS, alors qu'ils participent bien du coût total de la dette.

Pour financer les dépenses du CAS, le Gouvernement avait annoncé, l'an dernier, la stabilisation de la CSPE à son niveau de 2016, soit 22,5 euros par MWh, et l'élargissement de l'assiette du financement de la transition énergétique aux énergies fossiles, par un relèvement de la « taxe carbone » à 30,5 euros la tonne en 2017.

Si notre commission en avait approuvé le principe – dès lors qu'il n'est pas absurde de faire contribuer les énergies carbonées à la décarbonation de l'économie, au lieu d'augmenter encore la fiscalité sur l'électricité qui est déjà très largement décarbonée grâce, il faut le rappeler, au nucléaire et à l'hydraulique –, nous avons défendu deux principes.

En premier lieu, que ces recettes supplémentaires de taxe carbone soient affectées au CAS à la hauteur du besoin de financement, ce que n'avait pas entendu à l'époque le Gouvernement ; dix mois plus tard, il se rallie à l'analyse du Sénat mais a proposé successivement deux schémas de couverture des charges. Dans la version initiale du budget, le CAS continuait à être financé par une part de CSPE mais était abondé par une fraction des taxes intérieures de consommation sur le pétrole, le gaz et le charbon – les TICPE, TICGN et TICC – « pour un montant représentatif de la hausse » de la taxe carbone en 2017. Mais à l'Assemblée, le Gouvernement a modifié ce schéma en excluant totalement la CSPE et la TICGN des recettes du CAS et en l'alimentant exclusivement par les taxes sur le pétrole et le charbon.

Ce changement de « tuyauterie » s'explique en fait par une demande de la Commission européenne qui a souhaité supprimer tout lien d'affectation entre la CSPE et le CAS finançant les aides aux énergies renouvelables, au motif que l'électricité renouvelable importée, bien qu'étant assujettie à la CSPE, ne bénéficiait pas en retour de ces aides, ce qui pouvait s'assimiler à un droit de douane contraire aux principes de l'Union douanière.

En second lieu, le Sénat avait exigé, sans plus de succès, le respect du principe de compensation intégrale de la taxe carbone fixé par les lois « Grenelle I » et « Transition énergétique » et qui, du reste, avait été appliqué pour les 4 premiers milliards de taxe carbone, compensés par le crédit d'impôt compétitivité-emploi, le CICE, et par des taux réduits de TVA. En fin d'année dernière, le secrétaire d'État au budget nous avait répondu que la hausse serait compensée par la stabilisation de la fiscalité électrique ; or, même en admettant l'idée de compenser une hausse par l'annulation d'une autre hausse prévisible, ce qui est déjà contestable, le compte n'y est pas : selon les hypothèses de rendement de la taxe carbone retenues, ce sont encore entre 196 et 440 millions d'euros de prélèvements supplémentaires qui pèseront sur les consommateurs en 2017 – et plus encore en 2018 et 2019 – et qui s'ajoutent à l'explosion de la CSPE déjà subie par le passé. Aujourd'hui, le Gouvernement se contente de dire que cet écart sera compensé mais on ne voit toujours rien venir...

De même, l'exclusion des produits issus de la biomasse du relèvement de la taxe carbone, pourtant prévu par la loi, n'est toujours pas effective et le Gouvernement annonce y réfléchir pour 2018. Or, si les problèmes de traçabilité sont réels, ils ne me semblent pas insurmontables...

Autre motif d'insatisfaction, les montages retenus pour financer certaines actions liées à la transition énergétique s'avèrent particulièrement complexes, voire opaques. J'évoque ici le fameux « fonds de financement de la transition énergétique » et sa sous enveloppe dite « enveloppe spéciale transition énergétique », l'ESTE. Sans rentrer dans le détail des circuits financiers mis en place, l'enveloppe spéciale n'est aujourd'hui dotée que de 250 millions, ouverts en loi de finances rectificative pour 2015 pour régulariser des avances déjà faites par la Caisse des dépôts et consignations, et de 250 autres millions avancés par la Caisse en 2016 et qui devraient à nouveau être régularisés a posteriori dans le prochain collectif, soit 500 millions au total, ce qui reste bien en-deçà du milliard et demi annoncé pour le fonds à l'origine. Nous avons enfin obtenu cette année quelques éléments d'information sur les actions financées mais encore ne s'agit-il que de grandes masses : ainsi, 354 millions auraient par exemple déjà été engagés, ou seraient en passe de l'être, pour soutenir les projets des « territoires à énergie positive pour la croissance verte », les TEPCV. Plus étonnamment, l'enveloppe spéciale financera aussi, pour 10 millions, un projet de plateforme scientifique dérivante dans l'Arctique. En revanche, il n'y a toujours rien sur le doublement du fonds chaleur de l'Ademe...

J'en viens maintenant aux autres charges de service public de l'énergie financées par le nouveau programme 345. La péréquation tarifaire de l'électricité, qui manifeste la solidarité entre le continent et les territoires insulaires et ultramarins, devrait voir son coût baisser en 2017 de 6,1 %, à 1,4 milliard, sous l'effet, principalement, d'un moindre recours aux moyens thermiques liée à l'anticipation d'une hydraulité normale ainsi qu'à la mise en service d'une centrale thermique plus performante en Guadeloupe.

En matière de lutte contre la précarité énergétique, les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz représenteront environ 400 millions en 2017 pour un nombre de bénéficiaires qui croît encore légèrement, après la forte montée en charge observée entre 2011 et 2015 grâce aux réformes successives, mais qui plafonne depuis autour de 3,3 millions de ménages. Pour toucher la cible des 4 millions de foyers précaires énergétiques, le chèque énergie, basé sur un critère fiscal unique qui évitera les « pertes en ligne » liées au croisement de fichiers complexes des tarifs sociaux, est expérimenté depuis mai 2016 dans quatre départements, avant d'être généralisé au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Or, les premiers résultats de cette expérimentation en termes d'atteinte des publics cibles sont encourageants, avec une hausse de 37 % des bénéficiaires par rapport aux tarifs sociaux, même si le nouveau dispositif, qui suppose une démarche active du bénéficiaire pour son affectation, nécessitera un accompagnement important. Ainsi, seuls 55 % des chèques avaient été effectivement utilisés cinq mois après leur distribution, avec en plus une complexité introduite dans le dispositif obligeant à échanger son chèque contre un autre chèque pour financer des travaux au-delà de la durée de validité du titre initial...

Le programme 345 couvre aussi, pour plus de 500 millions, les tarifs d'achat historiques des installations de cogénération gaz de moins de 12 MW. Ces contrats ont vocation à s'éteindre progressivement et seront remplacés par de nouveaux mécanismes de soutien en application des lignes directrices européennes et de la loi « Transition énergétique » : tarifs d'achat, complément de rémunération ou appels d'offres selon la

puissance, y compris au-delà de 12 MW pour les cogérations industrielles sous certaines conditions, 60 millions supplémentaires étant prévus pour ce dernier dispositif en 2017.

Objet historique de notre saisine pour avis, les crédits de l'après-mines poursuivent quant à eux leur baisse – - 10,3 % cette année, à un peu plus de 450 millions –, en cohérence avec la réduction « naturelle » du nombre des anciens mineurs et de leurs conjoints. Pour mémoire, sont financées, pour l'essentiel, des avantages en nature (chauffage et logement) et des prestations de pré-retraite, même si l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs, l'ANGDM, provisionne aussi des sommes croissantes (58,5 millions) au titre de demandes d'indemnisation liées aux expositions à l'amiante ou à d'autres produits cancérogènes pour lesquelles certains anciens salariés l'assignent en justice.

Le programme 174 finance encore « la lutte contre le changement climatique » à hauteur de 27,5 millions – dont 24,5 millions pour le dispositif national de surveillance de la qualité de l'air –, soit une enveloppe pratiquement stabilisée après deux années de forte contraction, et, enfin, quelques dépenses très spécifiques telles que la subvention pour charge de service public versée à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, l'ANDRA, pour 2,8 millions.

Au-delà des crédits budgétaires, dix-sept dépenses fiscales sont rattachées au programme pour un coût total de 2,7 milliards dont l'essentiel tient, d'une part, aux taux réduits de taxes intérieures de consommation en faveur des industries grandes consommatrices d'énergie, pour 550 millions, et, d'autre part, au CITE, pour 1,7 milliard. Ces deux postes expliquent à eux seuls la forte dynamique des dépenses observée depuis deux ans : + 1 milliard en 2016, en raison de la première année pleine d'application du crédit d'impôt réformé en 2015 et de la montée en charge des taux réduits ; et encore + 200 millions attendus en 2017, le coût des taux réduits augmentant mécaniquement avec la hausse de la taxe carbone.

S'agissant des industries grandes consommatrices d'énergie, on rappellera qu'un grand nombre de dispositifs ont été mis en place ces trois dernières années pour préserver leur compétitivité, ce dont on ne peut que se réjouir mais qui appellerait néanmoins une évaluation globale de la cohérence de ces diverses mesures – le cas échéant pour aller au-delà si cela s'avérait nécessaire. Ainsi, si l'on additionne les taux réduits du présent programme, les taux réduits de CSPE et la « compensation carbone » relevant de la mission « Économie », la rémunération de l'interruptibilité ou la réduction de TURPE créés par la loi « Transition énergétique », on parvient à un total de près d'1,5 milliard de soutien à ces industries, sous la forme soit de moindres rentrées fiscales, soit de dépenses budgétaires, soit de coûts financés par les autres consommateurs ou utilisateurs de réseaux.

S'agissant du CITE, une évaluation de son efficacité s'avère, au vu du quasi-doublement de son coût, encore plus indispensable, d'autant que certains chiffres posent question : en effet, si la hausse de la dépense s'explique logiquement, d'une part, par la réforme intervenue en 2015 qui en a relevé les taux et élargi les conditions d'éligibilité et, d'autre part, par l'augmentation du nombre des travaux déclarés (+ 29 % en 2015), en revanche, le nombre de bénéficiaires lui continue à diminuer, à 660 000 ménages en 2015 contre 720 000 en 2014 et 850 000 en 2013 sans que l'on sache aujourd'hui, faute d'évaluation, à quoi serait due cette concentration de la dépense fiscale. L'an dernier, nous appelions déjà le Gouvernement à évaluer le dispositif ; en mai dernier, la Cour des comptes regrettait, je cite, que « l'efficacité économique de cette dépense n'ait pas fait l'objet d'une évaluation avant sa prorogation, en vue de s'assurer qu'elle ne soit pas qu'un soutien au

*secteur du bâtiment et qu'elle contribue réellement efficacement à la transition énergétique* », ce dont une étude de l'UFC-Que Choisir pouvait laisser douter. Finalement, nos collègues députés ont voté cette année une demande d'évaluation d'ici au 1er septembre 2017, amendement dont j'approuve le principe sinon la rédaction, sans doute un peu trop large.

Pour conclure, je dirai quelques mots du CAS « électrification rurale » dont les crédits sont, cette année encore, reconduits à l'identique, à 377 millions d'euros. Cette stabilité de l'enveloppe globale masque cependant quelques mouvements de crédits entre sous-enveloppes, au bénéfice des travaux de sécurisation des fils nus et au détriment du renforcement, de l'extension et de l'enfouissement. Notre collègue Jacques Genest, rapporteur spécial du CAS, propose donc de revenir partiellement sur ces mouvements en rappelant non seulement que l'enfouissement n'a pas qu'une finalité esthétique et contribue aussi à sécuriser le réseau, mais aussi que les travaux d'extension accompagnent le développement des territoires ruraux.

Bien qu'il comporte certains points positifs, à commencer par la possibilité enfin donnée au Parlement de voter les charges de CSPE, mais avec les réserves rappelées en introduction, ce projet de budget est marqué par au moins deux défauts majeurs : d'une part, une absence de compensation de la hausse de la taxe carbone tout simplement contraire à la loi et qui occasionnera encore des prélèvements supplémentaires sur les consommateurs d'énergie ; d'autre part, des instruments de financement de la transition énergétique qui restent opaques et, surtout, bien en-deçà des besoins, ou même des annonces initiales du Gouvernement.

Enfin, ce budget s'inscrit dans le « *manque de vision stratégique* » qu'a justement souligné notre collègue Jean-François Husson, rapporteur spécial de la mission « Écologie » et dont on peut citer deux exemples parmi tant d'autres : en premier lieu, l'annonce présidentielle, en janvier, d'un prix plancher du carbone pour la production électrique nationale, limité ensuite aux seules centrales charbon avant d'être finalement abandonné, alors que les difficultés posées par une telle fixation unilatérale étaient identifiées dès l'origine ; en second lieu, l'inconséquence de la programmation pluriannuelle de l'énergie, censée décliner opérationnellement les objectifs de la loi « Transition énergétique » mais qui ne dit rien sur la façon dont on réduirait la part du nucléaire à 50 % de la production électrique en moins de dix ans désormais, ce que nous comprenons fort bien pour avoir dénoncé le caractère irréaliste de cet objectif mais qui n'est, du point de vue du Gouvernement, guère cohérent. Peut-être la ministre, que nous entendrons le 23 novembre prochain, pourra-t-elle nous en dire plus...

En attendant, je vous propose, comme c'est l'usage en pareil cas, de réserver notre avis – dont vous aurez cependant, je n'en doute pas, compris la tonalité générale – pour nous prononcer après l'audition de la ministre.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Merci monsieur le rapporteur pour cette présentation très pédagogique de l'ensemble des dispositifs budgétaires et fiscaux intervenant dans le domaine de l'énergie.

**M. Roland Courteau.** – C'était effectivement une présentation très complète mais vous admettez que nous puissions porter une appréciation différente sur un certain nombre de points. De l'énergie à la transition énergétique, le lien est direct et de la transition énergétique à l'Accord de Paris sur le climat, il n'y a qu'un pas ! À cet égard, la France peut être fière de l'entrée en vigueur de l'accord intervenue le 4 novembre dernier. La transition énergétique est une boîte à outils dont on peut dire qu'elle fonctionne plutôt bien, comme en

atteste le succès des territoires à énergie positive, désormais au nombre de 500, du CITE et des créations d'emplois dans le secteur du bâtiment qu'il a permis ou encore du développement des énergies renouvelables, soutenu à hauteur de 7 milliards d'euros. Je signale au passage que 80 % des textes d'application de la loi « Transition énergétique » sont aujourd'hui parus, dont la PPE qui fixe des objectifs clairs pour le mix énergétique.

Concernant les crédits du programme 174, la baisse s'explique principalement, comme l'a dit monsieur le rapporteur, par la réduction du nombre des bénéficiaires, les mineurs retraités. Ce programme comporte des points positifs, comme la mise en œuvre du plan de réduction des polluants atmosphériques, dont je rappelle qu'ils causent chaque année 48 000 décès en France et que cela frappe aussi bien les villes de plus de 100 000 habitants, avec une espérance de vie réduite de quinze mois, que le milieu rural, où cette espérance est raccourcie de neuf mois. Je voudrais encore signaler, comme points positifs, le maintien du CITE ou encore la préservation de la compétitivité de nos entreprises électro-intensives.

Concernant le programme 345, on peut aussi apprécier que les crédits augmentent de 24 % au bénéfice d'une solidarité renforcée avec les zones non interconnectées, du soutien à la cogénération ou de la protection des consommateurs en situation de précarité énergétique. Sur ce dernier point, on a constaté, d'une part, que le nombre de bénéficiaires effectifs des tarifs sociaux restait inférieur aux 4,5 millions de ménages éligibles et, d'autre part, qu'il existait une inégalité entre les consommateurs chauffés au gaz, qui cumulaient tarifs sociaux de l'électricité et du gaz, et les autres, qui ne bénéficiaient que des premiers. Mais peut-être la solution à ces deux problèmes viendra-t-elle du chèque énergie, en cours d'expérimentation avant sa généralisation. Autre sujet de préoccupation : dès lors que les compétences du Médiateur de l'énergie ont été élargies à toutes les énergies, ce qui devrait augmenter le nombre de saisines, ne faudrait-il pas augmenter aussi son budget ?

Enfin, l'autoconsommation, qu'elle soit individuelle ou collective, est appelée à se développer fortement, ce qui permettra du reste d'accroître la part des énergies renouvelables et de rééquilibrer le mix énergétique. Pour accompagner cette évolution, ne pensez-vous pas qu'un cadre à la fois stable et simple, pour ne pas décourager les clients, mais aussi rigoureux, pour éviter certains contournements des règles, devrait être établi ? De ce point de vue, l'ordonnance du 27 juillet dernier devrait, à mon sens, être revue et complétée.

Cela dit, nous soutiendrons bien entendu les crédits qui nous ont été présentés ce matin.

**M. Bruno Sido.** – Monsieur Courteau, je n'ai pas dit que tout était négatif dans ce budget mais qu'à tout le moins, le compte n'y était pas pour financer toutes les annonces qui avaient été faites. Vous avez évoqué des crédits en forte hausse : c'est certes vrai d'un strict point de vue arithmétique mais c'est en fait purement technique puisque 2017 sera la première année pleine d'application de la réforme de la CSPE, qui n'avait été que partiellement intégrée dans le budget en 2016. Concernant la précarité énergétique, vous avez parfaitement raison : les tarifs sociaux, en raison des croisements de fichiers complexes qu'ils impliquent, ne sont pas parvenus à toucher l'ensemble des ménages éligibles. Le chèque énergie devrait résoudre cette difficulté, de même que l'inégalité entre les consommateurs selon l'énergie utilisée. S'agissant du Médiateur, il dit lui-même qu'il participe de l'effort budgétaire public. Comme vous, je me félicite de ce que la dette due à EDF, qui n'a pas vocation à être le banquier de l'État, commence à être remboursée, ce qui est d'autant plus nécessaire au vu de la situation financière actuelle de l'entreprise. Quant à l'autoconsommation, il s'agit en effet d'un phénomène nouveau sur lequel nous aurons prochainement à examiner le projet de loi



ratifiant l'ordonnance que vous évoquiez, qui est en cours de discussion à l'Assemblée nationale.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Un mot concernant l'autoconsommation : c'est là une idée très séduisante mais je mets en garde contre les dérives possibles et la mise en cause du tarif péréqué car si tout le monde produisait l'électricité qu'il consomme, qui financerait les réseaux ? Le particulier aura certes toujours besoin d'accéder au réseau mais on voit bien que les tentatives se multiplient : lors de la discussion de la loi sur les métropoles dite « loi MAPAM », certaines métropoles avaient envisagé de devenir des producteurs d'énergie pour alimenter leurs habitants. De même, lorsqu'il avait été proposé de faire sortir du réseau les îles bretonnes dans le débat sur la loi « Transition énergétique », j'avais alerté la ministre, en séance, sur les risques qu'une telle initiative comportait. Le principe de la péréquation tarifaire, qu'il nous faut absolument défendre, est très original. C'est un socle, que je qualifierais presque de républicain, de notre système électrique. Aussi faudra-t-il que nous soyons réalistes lorsqu'il s'agira d'examiner cette question de l'autoconsommation qui, à tout le moins, devra être fortement encadrée.

**M. Joël Labbé.** – S'agissant des îles bretonnes, nous avons proposé d'expérimenter une forme d'autoconsommation dans des territoires bien circonscrits. J'ajoute qu'il existe d'autres modèles, à commencer par celui de l'Allemagne, qui, grâce à la décentralisation de la production, présentent autant d'intérêts, sinon plus, pour favoriser le développement des énergies renouvelables et leur appropriation par le citoyen. *A contrario*, le système électrique français est hyper-centralisé autour d'un acteur, EDF, et je défendrai pour ma part une évolution vers une territorialisation des politiques énergétiques.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – C'est prendre le risque qu'il existe différents tarifs et à ce compte-là, ce sont les territoires ruraux qui seront les grands perdants...

**M. Franck Montaugé.** – L'enjeu de la péréquation tarifaire est en effet fondamental et doit demeurer l'une des caractéristiques fortes de notre modèle national. Il faudra trouver un compromis, si ce n'est un équilibre, entre le développement de ces nouveaux territoires énergétiques et les principes de péréquation et d'égal accès à l'énergie sur l'ensemble du territoire. Par ailleurs, si la production d'énergies renouvelables a fait l'objet d'un soutien financier considérable, y compris en mobilisant des fonds européens, j'attire votre attention sur les difficultés rencontrées par certaines installations pour équilibrer leur modèle économique ; il serait très dommageable, voire incompréhensible au vu des investissements réalisés, que la pérennité de certaines d'entre elles soit menacée.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je partage totalement ces deux points de vue. Comme le rapporteur l'a suggéré, je vous propose donc de réserver notre avis après l'audition de la ministre.

### **Loi de finances pour 2017 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Pêche et aquaculture » - Examen du rapport pour avis**

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous en venons à l'examen des crédits en faveur de la pêche et de l'aquaculture figurant au budget du ministère de l'environnement.

**M. Michel Le Scouarnec, rapporteur pour avis.** – L’année dernière, à la même époque, à l’occasion de l’examen des crédits consacrés à la pêche et l’aquaculture figurant au projet de loi de finances pour 2016, je vous avais indiqué que la conjoncture s’était bien améliorée pour la pêche française. Cette tendance se poursuit encore cette année, avec des prix du gasoil qui restent bas – autour de 40 centimes le litre durant les 6 derniers mois – ; une consommation de poissons et crustacés qui se maintient – à hauteur de 35 kg par personne et par an en France, contre 23 kg en moyenne en Europe – ; des prix en criée qui sont en légère hausse et un taux d’invendus faible et qui baisse de 2 % cette année.

Un signe ne trompe pas : les professionnels recommencent à investir dans de nouveaux navires : le nombre de permis de mise en exploitation de navires neufs en métropole était d’à peine 14 en 2009, il a été de 57 en 2015 et il est de 55 sur les 9 premiers mois de l’année 2016 ; la plupart des « gros armateurs » se sont engagés dans le renouvellement complet de leur flotte hauturière : France pélagique, Compagnie des pêches de Saint-Malo, Euronor ....

Cette embellie, qui dure depuis deux à trois ans, ne doit pas nous faire oublier que la crise a été particulièrement rude : la France a perdu 800 navires de pêche en 10 ans, et sa flotte en métropole est descendue en dessous des 4 500 navires, dont moins de 1 000 de plus de 12 mètres. Les petits ports de pêche se retrouvent aujourd’hui avec un nombre faible de navires pour faire vivre les criées et les activités à terre. Il ne faut pas oublier que pour un emploi en mer, la pêche génère 3 à 4 emplois à terre.

Il est donc indispensable de profiter de l’embellie de la conjoncture pour donner plus de force à la pêche française. Publiée en juin dernier après un an de débats, la loi Économie bleue contient quelques dispositions visant à encourager la pêche et l’aquaculture : assouplissement du statut de la société de pêche artisanale, création d’un statut spécifique des marins-pêcheurs, distinct de celui des marins en pêche de commerce, assouplissements des exigences en matière de casier judiciaire pour les patrons pêcheurs, création d’un statut pour les fonds de mutualisation en matière de pêche.

L’instrument de soutien européen, le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) doit aussi être mobilisé en faveur du secteur, même si la politique commune de la pêche (PCP) ne permet malheureusement plus de subventionner l’acquisition de navires. Il faudrait que cette possibilité revienne.

L’année dernière, je soulignais qu’il était indispensable d’accélérer la mise en œuvre effective du FEAMP 2014-2020, doté pour la France de 588 millions d’euros. Le processus est lent : le règlement européen a été adopté le 20 mai 2014, et le programme opérationnel pour la France a été validé par la Commission européenne le 3 décembre 2015.

La gestion de ce fonds est largement décentralisée : près de la moitié des crédits du FEAMP sont en réalité gérés par les régions. Pour l’instant, seulement 25 millions d’euros ont été mobilisés sur le nouvel instrument financier européen. Nous vivons encore avec les crédits non consommés du Fonds européen pour la pêche (FEP) 2007-2013. Lors des auditions que j’ai effectuées, la direction des pêches maritimes et de l’aquaculture (DPMA) m’a indiqué que la dynamique était lancée et que l’année 2017 allait voir une montée en puissance effective du FEAMP. C’est indispensable.

L’année dernière, j’avais évoqué les difficultés structurelles auxquelles se heurtait la pêche française. Celles-ci sont encore d’actualité. Tout d’abord, la pêche doit en

permanence s'adapter aux exigences environnementales. La première exigence consiste à respecter des quotas fixés pour ne pas épuiser les ressources halieutiques. De ce point de vue, la situation s'améliore plutôt en mer du Nord, dans la Manche et en mer celtique et plus généralement dans l'Atlantique-Nord. Les bilans publiés chaque année par la Commission européenne montrent plutôt une reconstitution des stocks. Mais il existe des inquiétudes sur certaines espèces comme la sole ou encore le bar, qui pourrait faire l'objet de mesures de restriction voire d'interdiction de pêche. En Méditerranée, la disponibilité du poisson est également très préoccupante, ce qui risque d'amener à la mise sous quotas de la pêche à l'espadon. Les mesures de baisse de quota ou d'interdiction de pêche peuvent avoir des conséquences dramatiques pour certains ports très spécialisés. Le renforcement des exigences environnementales avec la dernière réforme de la PCP constitue aussi un vrai défi : ainsi, l'interdiction des rejets en mer se met en place progressivement et devrait être totalement effective en 2018. Concernant la pêche en eaux profondes, une interdiction des captures au-delà de 800 mètres de profondeur devrait être respectée par les acteurs de la pêche hauturière.

Une autre difficulté pour la pêche maritime tient à un certain désintérêt pour cette activité malgré la bonne conjoncture. Une quinzaine de lycées maritimes forment des jeunes à la pêche, et un BTS pêche vient d'être lancé par le Gouvernement mais les recrutements et la fidélisation de marins-pêcheurs sont difficiles. Les investisseurs français ne se pressent pas non plus dans le secteur de la pêche maritime : la quasi-totalité des grands armements est passé sous le contrôle d'investisseurs étrangers, en particulier hollandais et espagnols. Outre-mer, on constate le même type de phénomène : ainsi, les navires thoniers battant pavillon français pêchent dans les eaux françaises autour de la Réunion mais débarquent les prises aux Seychelles. Nos poissons sont ensuite réimportés sur notre territoire.

Le coût des investissements nécessaires pour moderniser les équipements ou pour s'installer comme patron-pêcheur reste également élevé : plusieurs millions d'euros pour un navire neuf de 20 mètres. Les jeunes pêcheurs débutent plutôt avec des navires d'occasion, qu'ils doivent acheter cher car, dans le prix du bateau, il y a une valorisation implicite des droits de pêche qui y sont attachés.

Il existe une inquiétude supplémentaire pour la pêche maritime cette année : la perspective du « Brexit » fait courir de nouveaux risques pour la pêche française. Les pêcheurs des Hauts-de-France passent 75 % de leur temps dans les eaux britanniques et ceux de Normandie et de Bretagne 50 %. D'après les informations qui m'ont été fournies, les captures françaises dans la zone économique exclusive du Royaume-Uni représentent 22 % en valeur et 16 % en volume de l'ensemble de la pêche française. À Boulogne-sur-Mer, 44 % des débarquements concernent du poisson venant des eaux britanniques, qui y est transformé et conditionné. Or, avec le Brexit, les anglais pourraient remettre en cause le libre accès par les navires de l'Union européenne, et donc français, à leur zone économique exclusive. Si nous n'avons plus accès aux eaux britanniques, beaucoup de navires de notre façade Nord-Ouest resteront à quai.

Un autre risque porte sur les quotas de pêche. Les négociations ont lieu aujourd'hui chaque année au sein de l'Union européenne, en respectant le principe de stabilité relative, c'est-à-dire en répartissant les quotas entre pays avec les mêmes clefs de répartition. Le Royaume-Uni pourrait considérer que la clef de répartition historique est injuste ou ne reflète pas la répartition géographique des stocks, qui bien que situés dans la zone exclusive britannique, sont attribués majoritairement aux autres États membres, comme par exemple le lieu noir. Le Brexit ouvre donc la voie à une renégociation dure des quotas entre Union européenne et Grande-Bretagne, qui ne peut être qu'au détriment de l'Union européenne.

Enfin, une clef de répartition moins favorable à l'Union européenne pourrait conduire les autres États membres comme l'Espagne, l'Irlande ou les Pays-Bas, à demander une révision complète de la stabilité relative, avec pour conséquence une baisse, au sein de l'Union européenne, de la part revenant à la France.

Il convient donc d'exercer dès maintenant une grande vigilance sur les conséquences du Brexit sur la pêche. Cette vigilance m'avait été demandée par les pêcheurs de Lorient dans les jours qui ont suivi le vote britannique. Nous disposons de moyens de négociation : la Grande-Bretagne a besoin d'accéder au marché européen pour écouler sa production. La France est d'ailleurs, la première destination des produits aquatiques anglais et représente 507 millions d'euros, soit 28 % de la valeur des exportations britanniques dans l'Union européenne – coquilles Saint-Jacques, cabillaud, langoustine. L'accès des anglais à notre marché ne saurait être accepté si, dans le même temps, les anglais empêchaient nos pêcheurs d'accéder à leurs eaux dans des conditions proches de celles d'aujourd'hui.

Il convient de s'intéresser à l'aquaculture, qui est dans une situation délicate : en ostréiculture, la production a baissé de 113 000 tonnes en 2007 à 80 000 tonnes ces dernières années. Certes, les prix ont augmenté de l'ordre de 20 % mais cela ne compense pas le manque à gagner. La France reste au premier rang européen pour la production d'huîtres mais doit faire face depuis 2008 à un problème récurrent de surmortalité dont la cause est connue – virus OsHV-1 – mais les mécanismes mal identifiés. En outre, des fermetures de zones viennent parfois perturber la production d'huîtres à la suite de contrôles de qualité des eaux mettant en évidence la présence d'agents pathogènes : c'est arrivé par exemple sur l'étang de Thau à la mi-septembre. Ce phénomène a aussi été constaté dans le Morbihan.

En mytiliculture, la France, qui est au 2ème rang mondial, et dispose d'une production très qualitative avec les moules de bouchot, qui bénéficient d'une reconnaissance au titre des spécialités traditionnelles garanties (STG), les producteurs sont aussi confrontés à un problème très préoccupant de surmortalité depuis 2014, qui peut atteindre 70 %. Un plan de soutien de 4 millions d'euros a d'ailleurs été annoncé par le Gouvernement en mai dernier.

Enfin, la pisciculture marine reste confidentielle et ne se développe absolument pas : la France produit de l'ordre de 5 000 tonnes de poissons par an dans ses élevages marins, contre 12 000 tonnes en Italie, 44 000 tonnes en Espagne et 95 000 tonnes en Grèce. On ne compte que 27 entreprises et aucun projet nouveau depuis dix ans.

Les crédits inscrits au sein du programme 205 en faveur de la pêche et de l'aquaculture s'inscrivent dans la continuité des précédents projets de loi de finances. Avec 45,6 millions d'euros, ce budget baisse de 2,64 % par rapport à l'année dernière. Sur cinq ans, l'érosion des crédits est de 14 %.

La répartition interne des crédits entre les différentes priorités est inchangée :

- 6,45 millions d'euros, contre 6,8 millions d'euros dans le budget précédent, sont consacrés au suivi scientifique et statistique et à la collecte de données, dont 3 millions pour le programme d'observation à la mer. Le reste des crédits finance les conventions avec l'Ifremer, l'Institut de recherche et de développement ou encore le Muséum national d'histoire naturelle.

- 5,9 millions d'euro, contre 6,2 millions d'euros dans le budget précédent sont consacrés au contrôle des pêches, notamment les moyens informatiques.

- 3,5 millions d'euros environ, comme dans le précédent budget, financent l'assistance technique ou encore les frais de participation aux instances internationales.

- 6,4 millions d'euros, contre 6,5 millions d'euros dans le précédent budget couvrent la participation de l'État aux caisses chômage intempéries, indemnisant les marins-pêcheurs en cas de mauvais temps.

Les crédits d'intervention économique représentent plus de la moitié de l'enveloppe budgétaire : 23,4 millions d'euros, en baisse de 400 000 euros par rapport au précédent budget. Il s'agit essentiellement des contreparties nationales aux dépenses engagées dans le cadre du FEAMP. Une petite part est consacrée à des programmes purement nationaux : repeuplement des civelles dans le cadre du plan anguilles, plan chlอร์ดэcone III en Martinique et Guadeloupe,

D'autres crédits provenant du budget de l'État, non retracés dans cette enveloppe de 45,6 millions d'euros, concourent aussi à la politique de la pêche : ainsi, les contrôles des pêches reposent sur les moyens de la gendarmerie maritime, des affaires maritimes, des douanes, ou encore de la DGCCRF, figurant dans d'autres budgets.

Enfin, il faut noter que le soutien à la pêche maritime dépend aussi d'un acteur interprofessionnel qui est devenu indispensable dans le paysage de la pêche : France filière pêche. Grâce à une dotation de 31 millions d'euros, France filière pêche a pu déployer une politique d'encouragement de la consommation de poisson français à travers le pavillon France. Un tiers du budget a été dépensé en publicité et actions d'animation pour faire connaître le label. Le reste de l'enveloppe a servi à financer des actions de recherche scientifique (par exemple le programme sursole sur la survie de la sole en cas de prise accessoire) ou encore l'investissement dans les navires : 2 400 bateaux ont pu bénéficier de ces aides, ce qui est massif.

La première convention de France filière pêche arrive à expiration. J'ai reçu en audition le président de France filière pêche, qui m'a indiqué que la grande distribution allait s'engager à reconduire son soutien pour la période 2017-2020, à hauteur de 18,6 millions d'euros par an pendant deux ans et 15,5 millions par an les deux années suivantes, montants moindres qu'auparavant mais qui devraient permettre de continuer à agir. La notoriété du pavillon France étant établie, l'essentiel des financements concerneront la modernisation des navires et la recherche appliquée.

Je terminerai mon propos en rappelant que les pouvoirs publics doivent garder un œil vigilant sur la pêche et l'aquaculture. La situation s'est améliorée pour les pêcheurs mais cette embellie conjoncturelle doit être consolidée. Une étude de FranceAgrimer de juin 2016 montre que notre pêche, plutôt vertueuse sur le plan environnemental et social, a cependant des problèmes de compétitivité par rapport à nos voisins anglais ou espagnols. Il faut donc s'orienter plutôt vers une politique de compétitivité hors-prix, par exemple en améliorant l'information à l'avance sur les débarquements, ou encore en modernisant la première transformation : filetage, conditionnement ...

La pêche peut avoir des effets d'entraînement bénéfiques pour des secteurs voisins. Ainsi la déconstruction des navires pourrait être développée, à côté de l'activité de construction. Aujourd'hui, cette activité est tout à fait marginale. Or, nous disposons d'un savoir-faire et de sites propices (Marseille, Bordeaux, Lorient, Concarneau). Il y a aussi un véritable marché de la déconstruction, lorsqu'on étend l'analyse aux bateaux de plaisance :

4 000 navires seraient concernés. Encore faudrait-il que des acteurs économiques s'y intéressent un peu plus.

Pour conclure, je propose à la commission de réserver son avis sur les crédits relatifs à la pêche figurant au sein de la mission « Écologie, développement et aménagements durables », dans l'attente de l'audition de la ministre.

**M. Daniel Dubois.** – Un navire d'occasion coûte-t-il aussi cher qu'un navire neuf, compte tenu de la nécessité pour un navire d'occasion de récupérer les droits de pêche ?

**M. Joël Labbé.** – S'il est positif que le secteur de la pêche aille mieux, ce n'est pas sain que ce soit grâce aux prix bas du pétrole, car un jour la situation va changer et il faut s'y préparer. Concernant la pêche en eau profonde, les pêcheurs devront se conformer à l'interdiction d'aller au-delà des 800 mètres, car le règlement européen a été voté. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) travaille sur la mortalité des huîtres, notamment les huîtres triploïdes. L'OPECST travaille aussi sur la fertilité de ces huîtres. Enfin, avec le ministère de l'environnement, un travail est mené sur la reconnaissance des huîtres naturelles à travers une spécialité traditionnelle garantie, à défaut d'obligation d'étiquetage. Concernant la mytiliculture, la surmortalité est préoccupante. Dans tous les domaines, on souhaite être productifs et on sélectionne les variétés, au point de les rendre plus fragiles. En outre, les concentrations de moules attirent les étoiles de mer, qui sont des prédateurs pour ces espèces. Alors que notre pêche se porte mieux, le Brexit constitue une claire menace.

**M. Bruno Sido.** – Quel rôle et quels moyens sont alloués à l'Ifremer, qui est à mon sens central dans la politique halieutique ? À Concarneau, un navire de l'Ifremer ne navigue plus et reste à quai. Je m'interroge sur le saumon : n'y a-t-il pas une menace sur l'approvisionnement. Les Norvégiens semblent ne plus pouvoir produire davantage. Concernant la pêche hauturière dans l'Océan indien autour des Kerguelen, les Japonais ont-ils une activité prédatrice sur la ressource halieutique et quels sont les contrôles ? Je souhaiterais aussi rappeler que le premier port thonier est à Concarneau, mais grâce aux prises en Atlantique Sud et dans l'Océan indien. Concernant le Brexit, les anglais pêchent-ils aussi dans les eaux françaises ? Enfin, concernant l'aquaculture, il ne faut pas oublier qu'une des raisons de son absence de développement réside dans l'opposition des riverains aux fermes aquacoles.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Le FEAMP est en augmentation de 70 % pour la période 2014-2020, mais on a dépensé seulement 25 à 28 millions d'euros. La France dispose de la deuxième enveloppe européenne. Comment faire pour engager effectivement ces fonds. La première réévaluation des fonds européens aura lieu début 2017. Les comités État-région doivent se réunir pour faire un point mois après mois. J'avais écrit avec Gérard César un rapport sur la façade Atlantique. Il serait intéressant de rencontrer le ministre Alain Vidalies pour faire un point sur les enjeux de pêche, de transports, et de façade maritime.

**M. Michel Magras.** – Il est temps que la France décide des orientations de sa politique sur sa zone économique exclusive. C'est en outre-mer que cette zone est le plus étendue. Un rapport avait été fait par le Sénat sur ce sujet il y a quelques années. Il faut maintenant décider. À la Réunion, les quotas de légine, attribués par l'Union européenne, sont exploités par des navires basés à la Réunion mais travaillant aux Seychelles. Dans le Pacifique, toute la politique de pêche est dictée par la Chine. La France défend-elle ses intérêts ? Concernant la zone caraïbe, j'attire votre attention sur les initiatives des Coréens. Ceux-ci veulent investir pour exploiter les eaux poissonneuses de la zone. Lors d'une

rencontre à Cuba, ceux-ci m'ont exprimé clairement leur projet. Or, les États de la zone Caraïbe doivent pouvoir décider librement de ce qu'ils veulent faire de leur espace maritime commun. Quelle est la position de la France ? Je trouve notre pays très absent.

**M. Jean-Jacques Lasserre.** – Concernant l'aquaculture et les fermes marines, je suis étonné que l'on ne mette pas l'accent sur les questions d'origine et de qualité. Nous devons être exigeants. La pisciculture du delta du Mékong me semble préoccupante. Concernant les contrôles, l'Union européenne devrait renforcer ses exigences : certains navires étrangers ne sont pas contrôlés. Au demeurant, les professionnels ont pu constater que les quotas ont amélioré la ressource. Enfin, j'attire votre attention sur le fait que les espagnols achètent les navires français pour avoir accès aux quotas français, mais ils ont la liberté de débarquer leurs prises en France ou en Espagne. Or, nos criées doivent être préservées. L'interdiction de subventions publiques constitue un handicap.

**M. Michel Le Scouarnec, rapporteur pour avis.** – Certains navires d'occasion ne coûtent que 400 à 500 000 euros, mais si le patron-pêcheur veut pouvoir disposer des antériorités du navire dans la distribution des quotas, le coût peut être élevé. Il faut éviter d'aller vers des quotas individuels transférables, qui renchérissent l'accès à la ressource.

L'embellie en matière de prix du pétrole est une opportunité pour les pêcheurs. Il faut en profiter pour moderniser la flotte, notamment en rénovant les navires, en les rendant aussi plus confortables pour l'équipage afin de rendre l'activité de pêche plus attractive.

Le règlement sur la pêche en eau profonde a été adopté par le Parlement européen et doit être appliqué.

La surmortalité des huîtres est multifactorielle, et tient aussi à la pollution des eaux littorales, notamment avec la multiplication des stations d'épuration, due à l'augmentation de la population dans les zones littorales. Les huîtres triploïdes sont affectées mais aussi les huîtres diploïdes.

La surmortalité des moules s'explique vraisemblablement par des facteurs génétiques. L'Ifremer, doit nous éclairer.

L'Ifremer est en effet l'organisme de recherche de référence, doté d'un budget annuel de 210 millions d'euros. Je regrette toutefois la fermeture de la station Ifremer de La-Trinité-sur-Mer, dont l'activité a été transférée à Brest.

Concernant la régulation des pêches hors des eaux européennes, la France participe à des instances internationales de recherche et de gestion spécialisées.

Concernant l'aquaculture, on ne peut qu'être désolé de son absence de développement, mais l'opposition des populations constitue un réel obstacle.

Concernant le FEAMP, il convient d'accélérer la mise à disposition des crédits. Les régions sont aussi un levier important, car elles disposent de la moitié de l'enveloppe.

Concernant les Seychelles, les enjeux de fiscalité pèsent aussi sur les choix de localisation des entreprises de pêche.

*La commission décide de réserver son avis jusqu'à l'audition de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer.*

### **Nomination d'un rapporteur**

*M. Michel Magras est nommé rapporteur sur la proposition de résolution européenne n°65 (2016-2017) présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur l'inadaptation des normes agricoles et de la politique commerciale européenne aux spécificités des régions ultrapériphériques.*

*La réunion est close à 11 heures.*



## COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mercredi 26 octobre 2016

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

### **PLF pour 2017 - Mission défense - Audition de M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement**

**La commission auditionne M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement, sur le projet de loi de finances pour 2017 (Mission défense).**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Monsieur le Délégué général, nous poursuivons avec vous notre cycle d'auditions budgétaires sur les crédits de la défense dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2017.

Le programme 146 d'armement des forces dont vous avez la responsabilité représente 10 milliards d'euros et les deux tiers de l'effort d'investissement de l'État prévu pour l'année prochaine. Ce sont des masses financières considérables, pour des opérations visant le long terme. Ce budget présente des crédits de paiements de paiement en hausse de 1 % mais des autorisations d'engagement en baisse de 25 %. Cette baisse traduit le fait que la majorité des opérations majeures nouvelles prévues par la programmation militaire pour 2014-2019 doivent avoir été lancées avant la fin 2016. Vous nous direz de quelles opérations il s'agit, après la récente notification du marché du fusil destiné à remplacer le FAMAS et le lancement du programme des frégates de taille intermédiaire (FTI) récemment annoncé.

Comme chaque année, les opérations de fin de gestion nous préoccupent. Les besoins de financement des opérations extérieures (OPEX) et de l'opération Sentinelle ne risquent-ils pas de rogner sur ceux du programme 146 ? Cette régulation s'est bien passée l'année dernière, êtes-vous confiant pour cette année ? Quelles sont les tensions de trésorerie ?

Mais nous entrons aussi dans les dernières années couvertes par la loi de programmation militaire (LPM). La presse, dernièrement, avançait des chiffres impressionnants sur le report de charge de programmes lancés mais non financés qui dépasserait 3 milliards d'euros. Confirmez-vous ce chiffre ? Quels sont les scénarios de résorption de cette « bosse » ? Vous avez la parole.

**M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement.** – Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, je vous remercie de me recevoir aujourd'hui dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances 2017, qui se situe à mi-chemin de l'exécution de la LPM 2014-2019. Je commencerai par dresser un bilan partiel, à ce jour, de l'exécution du budget pour l'année 2016. Ensuite, je détaillerai le projet de loi de finances 2017 pour ce qui concerne le programme 146 « équipements des forces » et partiellement le programme 144 pour la partie relative aux études amont conduites par la direction générale de l'armement (DGA).

En ce qui concerne l'exécution budgétaire 2016, sur le programme 146, les besoins de paiements actualisés sont estimés à environ 11,5 milliards d'euros. Les ressources prévisionnelles en crédits de paiements s'établissent, quant à elles, à 10,5 milliards d'euros constitués de 9 953 millions d'euros très exactement de crédits budgétaires initiaux, réserve

levée, 592 millions d'euros de reports de crédits de 2015 sur 2016, 73 millions d'euros de prévisions de ressources extrabudgétaires liées aux fonds de concours et à l'attribution de produits, mais une diminution de 141 millions d'euros par des transferts vers d'autres programmes de la mission défense incluant notamment 15 millions d'euros nécessaires au financement de travaux urgents sur la soufflerie S1 de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), à Modane, qui est un outil stratégique pour les besoins de notre défense.

Le niveau d'engagement prévu à la fin d'année est de 10,6 milliards d'euros. Les programmes à effet majeur représentent 50 % des besoins d'engagement. Il est à noter que le niveau d'engagement en 2016 sera inférieur au besoin de paiement car les principaux engagements ont été réalisés dans la première partie de la LPM. En effet, à la fin de l'année 2016, soit à mi-chemin de l'exécution de la LPM, 80 % des programmes à effet majeur qu'il était prévu de lancer sur la période de la LPM l'auront effectivement été.

Comme chaque année, le risque principal de la gestion du programme 146 est l'incertitude du devenir des crédits gelés. La réserve de précaution du programme 146 s'élève pour 2016 à un peu moins de 800 millions d'euros (796 millions d'euros), mais le gel ne se limite pas à cette réserve. En effet, 590 millions d'euros de crédits de paiements ouverts par la LFR de décembre 2015 ont été reportés en 2016 sur décision de la direction du budget, puis gelés au printemps. Par ailleurs, nous enregistrons un « surgel » supplémentaire de 470 millions d'euros de crédits de paiements, en 2016, au titre de la contribution de la mission « Défense » à un prélèvement global sur tous les ministères pour le financement de projets en faveur de l'emploi. Au total, les crédits gelés sur le programme 146 s'élèvent donc à près de 1,9 milliard d'euros (1 858 millions d'euros exactement), soit environ 18 % de la ressource.

La valeur du report de charge sur le programme 146 (sur le périmètre conventionnel incluant les dépenses obligatoires) sera directement liée aux décisions relatives à ces crédits gelés. Si tous les gels sont levés, le report de charge en 2016 sera de 1,3 milliard d'euros. A l'inverse, si tous les crédits gelés sont annulés ou reportés, le report de charge du programme 146 pourrait approcher 3,2 milliards d'euros, ce qui compromettrait l'équilibre de la LPM sans doute de manière irrémédiable.

Je rappelle qu'il a été prévu dans la LPM et ses actualisations successives que ce report de charge soit contenu à 2,8 milliards d'euros d'ici fin 2019. Cela n'est tenable, compte tenu des besoins de paiements en augmentation prévus en 2018 et 2019, que si la totalité des crédits actuellement gelés peuvent être consommés.

Par ailleurs, le niveau sans précédent de gel de crédits que subit le programme 146 a conduit à la rupture de paiements précoce, dès la semaine dernière, comme je l'ai annoncé à l'Assemblée nationale le 12 octobre dernier.

L'exécution des études amont au titre du programme 144 sera, quant à elle, conforme, en engagements et en paiements, aux objectifs de la LPM (si la réserve d'un montant de 65 millions d'euros est levée), à savoir : 681 millions d'euros d'engagements, 708 millions d'euros de paiements, dont 50 millions d'euros au profit du dispositif RAPID (« régime d'appui pour l'innovation duale »), destinés, comme vous le savez, aux petites et moyennes entreprises (PME) et entreprises de taille intermédiaire (ETI) innovantes.

Les principales études lancées en 2016 portent sur la poursuite des études relatives à la préparation du renouvellement de la composante océanique stratégique (missiles

balistiques et SNLE), la réalisation d'une nouvelle campagne d'essais extrêmement riche en résultats du démonstrateur Neuron, qui est un drone de combat non piloté, les traitements logiciels innovants pour autodirecteurs à antenne active. Parmi les résultats d'études marquantes de l'année 2016, je citerai la fin de la phase de faisabilité du futur drone aérien de combat (FCAS DP) avec les Britanniques – nous réfléchissons avec Harriett Baldwin à un nouveau contrat pour la suite du projet dès 2017 ; la validation en environnement représentatif d'un gravimètre à atomes froids pour sous-marins ; et la démonstration en environnement opérationnel d'une tête militaire à effet collatéraux réduits.

Toujours sur la part des études amont du programme 144, le report de charge prévisionnel (dépenses obligatoires comprises) devrait être de l'ordre de 150 millions d'euros à la fin de 2016.

Parmi les principales commandes de l'année, je citerai : dans le domaine de la surveillance et du renseignement, un 4<sup>e</sup> système de drones Reaper (prévu en fin d'année), 2 systèmes de drones tactiques (SDT) *Patroller*, 2 avions légers de surveillance et de reconnaissance (ALSR) ; dans le domaine naval, les 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers (BSAH), 48 missiles ASTER destinés aux frégates multi-missions de défense aérienne (FREMM DA) ; dans le domaine terrestre, la commande du nouveau fusil d'assaut dit « AIF » (« arme individuelle future »), qui est un fusil Heckler & Koch (HK), à l'issue d'une procédure conduite dans le strict respect des directives européennes, telles qu'elles ont été transposées dans le droit français.

Les livraisons importantes en 2016, concernent un 2<sup>e</sup> système de drone Reaper en fin d'année, un lot de missiles M51, dont la version M51.2 vient d'être mise en service opérationnel par le ministre, 3 avions A400 M – le troisième devrait être livré en toute fin d'année si Airbus respecte l'engagement pris par son dirigeant principal Tom Enders vis-à-vis du ministre –, 6 hélicoptères NH90 (2 en version navale et 4 en version terrestre) et 5 hélicoptères TIGRE HAD, enfin 1 frégate FREMM.

À ce propos, j'observe un retour très positif de la marine concernant la FREMM, notamment au niveau de ses performances en acoustique sous-marine, qui nous place aux côtés des Américains dans la « première division mondiale » en ce domaine.

En 2016, plusieurs urgences opérations ont été lancées pour un montant de 49 millions d'euros. Elles concernent, entre autres, des corps de bombes de 250 kg, le système Auxylium qui a été déployé à l'occasion de l'Euro de football, des robots de reconnaissance subaquatique, des systèmes projetables de cyberdétection. D'autres commandes, à hauteur de 30 millions d'euros (ce qui portera le total à près de 80 millions d'euros) devraient être passées d'ici la fin de l'année dont des postes radios, un système SATCOM sur les C160 C3ISTAR, un système de détection et de leurrage de mines. Depuis plusieurs années, le montant des urgences opérations reste inférieur à 100 millions d'euros. Je constate que ce dispositif fonctionne bien et qu'il est extrêmement bien régulé en lien avec l'état-major des armées (EMA).

Les prises de commande françaises d'armement ont atteint en 2015 le montant historique de 16,9 milliards d'euros. Il s'agit là d'un changement d'échelle radical, dans la mesure où ce montant représente plus du double du bilan 2014 – qui constituait déjà un bon millésime –, ce qui permet à la France de consolider sa position dans le peloton de tête au niveau mondial.

La région du Proche et du Moyen-Orient a représenté les trois quarts des prises de commande, tandis que le secteur aéronautique (incluant les formations et matériels associés) a engrangé, en 2015, plus de 60 % du montant total des prises de commande. Au-delà du secteur aéronautique, le succès à l'export du Rafale a profité au secteur des missiles qui totalise par ailleurs 20 % des prises de commandes. Autre secteur en réussite en 2015, le naval qui a représenté près de 10 % des commandes enregistrées, le principal contrat de ce secteur concernant la vente d'une FREMM à l'Égypte.

En 2016, plusieurs contrats d'envergure ont d'ores et déjà été conclus, notamment avec l'Égypte (un satellite de communications pour 600 millions d'euros), le Koweït (hélicoptères Caracal, pour environ un milliard d'euros ; ce dernier contrat n'est pas encore entré en vigueur) et, naturellement, l'Inde, avec la commande tout récente de 36 avions Rafale et des armements associés, pour un montant total de 8 milliards d'euros environ. Par ailleurs, le choix de DCNS en avril dernier comme partenaire privilégié pour la conception des 12 futurs sous-marins australiens face à des concurrents sérieux (japonais et allemand) est de très bon augure. Il consacre l'excellence de l'offre industrielle française portée par une « équipe France » soudée.

Ces résultats sont très bons, ce qui pose problème en termes d'effectifs pour effectuer les prestations étatiques de suivi de l'exécution de contrats, prestations qui peuvent être dans certains cas extrêmement proches de celles qu'assure la DGA pour les acquisitions nationales.

En ce qui concerne les effectifs, en 2015 et 2016 les décisions prises par le Président de la République suite aux attentats ont conduit à alléger de 86 les déflations d'effectifs de la DGA, celles-ci s'établissant à 130 sur ces deux années. Ainsi la DGA arrivera fin 2016 à un effectif global d'environ 9 600 équivalents temps plein (ETP).

La masse salariale associée de la DGA est de l'ordre de 740 millions d'euros. L'effectif de la DGA est constitué à plus de 50 % d'agents de niveau 1, principalement des ingénieurs, et l'objectif est de 56 % à la fin de la LPM, ce qui fait résolument de la DGA une société d'ingénierie. Cela est l'aboutissement d'un processus qui a vu la DGA se séparer progressivement de ses activités industrielles : GIAT industries en premier, puis DCNS et le Service industriel de l'aéronautique (SIAé). Aujourd'hui, la DGA se concentre sur les travaux de maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie.

Venons-en au projet de loi de finances 2017.

Les besoins de paiements s'établissent à 10,36 milliards d'euros (hors report de charge de l'année 2016). Les ressources en crédits de paiement prévues pour le programme 146 en 2017 s'établissent, quant à elles, à 10,1 milliards d'euros. Ces ressources se répartissent entre des crédits budgétaires, à hauteur de 10 051 millions d'euros et des prévisions de ressources extrabudgétaires (fonds de concours, attribution de produits), à hauteur de 74 millions d'euros. Sauf aléa budgétaire, en comparant le besoin de paiements aux ressources disponibles pour l'année 2017, le report de charge à fin 2017 devrait être dégradé d'environ 200 millions d'euros.

Les besoins d'engagements s'établissent à 11,6 milliards d'euros. Ce niveau d'engagement, en hausse par rapport à l'an dernier, s'explique par des commandes de « gros » équipements, à savoir la commande d'un sous-marin Barracuda, la commande de véhicules

Jaguar et Griffon, l'acquisition de véhicules légers tactiques polyvalents (VLTP) et la commande de la préparation du segment sol Syracuse IV.

Concernant le programme 144, les ressources consacrées aux études amont représenteront 857 millions d'euros d'engagements et 720 millions d'euros de paiements. 2017 se caractérise par une forte hausse du niveau d'engagement pour les études amont, due au lancement de la phase de poursuite du projet de drone de combat FCAS. Ce niveau d'engagement reste cohérent du flux de paiements annuels de 730 millions d'euros/an en moyenne sur la période 2014-2019, prévu par la LPM initiale et conservé dans son actualisation.

Nous continuerons la maturation technologique du futur missile longue portée en préparation des programmes sur le futur missile antinavire et le futur missile de croisière, en remplacement des missiles Exocet et Scalp-EG. Nous continuerons les études relatives à la préparation du renouvellement des missiles balistiques et des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE). De nouvelles études dans le domaine de la cybersécurité seront lancées.

Le PLF 2017 prévoit les commandes d'équipements suivantes : 1 sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) Barracuda, la rénovation de 45 avions Mirage 2000D, 15 pods de désignation laser nouvelle génération (PDL NG), 319 véhicules blindés multi-rôles (VBMR) Griffon. Concernant les livraisons prévues, je citerai : 9 hélicoptères NH90 et 6 hélicoptères de combat TIGRE, 379 camions porteurs polyvalents terrestres (PPT), 3 avions A400M, 1 frégate multi-missions (FREMM), 2 bâtiments multi-missions (B2M), 1 patrouilleur léger guyanais (PLG).

Concernant les masses salariales, pour 2017, la tendance est à une extrême stabilité. Toutefois, pour répondre aux besoins nouveaux liés à l'export sans pénaliser les programmes nationaux, j'ai demandé au ministre 300 ETP d'ici 2019 et 600 ETP à terme. Nous avons rédigé, avec les armées, une lettre commune, concernant les effectifs pour le soutien à l'export. En effet, le soutien à l'export concerne également les armées.

En guise de conclusion, je souhaite insister sur ma préoccupation vis-à-vis de la fin de gestion de l'année 2016. Des actions sont entreprises par le ministère de la défense vers le ministère du budget en ce sens. J'espère qu'il ne sera pas nécessaire de remettre en cause l'équilibre financier de la LPM ce qui pourrait nécessiter des choix douloureux à très court terme.

Je voudrais également insister sur l'exécution du plan de commande de la LPM, qui est quasiment nominale. 80 % des programmes prévus sur la période auront été lancés sur les trois premières années de la LPM. Cette situation, satisfaisante en soi, conduit à une très grande rigidité du programme 146. À titre d'exemple, les programmes majeurs conventionnels qui restent à lancer d'ici à la fin de la LPM ne consommeront que 3 % environ des crédits de paiements prévus sur la période. Les marges de manœuvre sont donc extrêmement faibles.

Enfin, dans la perspective des mises à jour à venir de la programmation, j'observe que la poursuite de ces programmes lancés rendra nécessaire une élévation des ressources financières du programme 146 dans les années à venir pour financer notamment la production de matériels qui auront été développés dans la période présente. Je pense par exemple aux véhicules du programme Scorpion, mais aussi au renouvellement des équipements de la dissuasion.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Monsieur le Délégué général, merci pour cet exposé. On voit bien, à travers vos propos, que l'industrie d'armement est devenue un secteur français d'excellence pour les marchés d'exportation. C'est un changement dans la perception de notre modèle économique, dont il convient que les Français prennent la mesure. C'est aussi, hélas, le reflet du niveau élevé des inquiétudes qui se font jour à travers le monde...

Place aux questions de mes collègues.

**M. Jacques Gautier.** – Merci, Monsieur le Délégué général, pour votre exposé très complet. Je souhaite saluer, d'ailleurs, le travail de la DGA, particulièrement en ce qui concerne le soutien aux exportations, où elle joue un rôle de long terme qui est essentiel pour finaliser les contrats conclus par la France.

Le budget de la défense prévu pour 2017 comprend une augmentation remarquable de 420 millions d'euros par rapport à la programmation militaire actualisée en 2015. Cependant, cette augmentation est avant tout destinée à financer les décisions du Président de la République dans le domaine des ressources humaines : d'une part, la nouvelle trajectoire des effectifs du ministère de la défense tenant à l'arrêt des suppressions de postes et aux nouveaux recrutements et, d'autre part, un plan d'amélioration de la condition du personnel, qui comporte l'application de mesures spécifiques aux militaires et, à la fois, diverses mesures de nature interministérielle, dont la mise en œuvre du protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations (PPCR). L'augmentation budgétaire ne profitera donc pas aux équipements. Pour 2018 et 2019, les besoins complémentaires pour financer ces décisions du Président de la République sont chiffrés, respectivement, à 996 millions d'euros et 1,222 milliard d'euros. Cet effort en faveur des personnels est mérité, mais je redoute son effet d'éviction sur les dépenses d'équipement...

Je suis d'autant plus inquiet à cet égard que le budget 2017 a été construit en programmant de nouvelles économies, à hauteur de 358 millions d'euros, qu'il sera en tout cas difficile de réaliser sur les carburants, compte tenu de la remontée des cours pétroliers. Il suppose également 100 millions d'euros de recettes de cessions immobilières supplémentaires, alors que ces recettes, pour ce qui concerne les emprises parisiennes, sont grevées d'incertitudes au vu des difficultés créées par la Ville... Par ailleurs, les enjeux de la fin de gestion 2016 pour le programme 146 ont été rappelés : pour éviter un report de charges insoutenable, il faudra s'assurer du dégel des reports de crédits de 2015 sur 2016, soit 592 millions d'euros, de la levée de la réserve de précaution, soit 796 millions d'euros, ainsi que du déblocage des crédits en « surgel », soit encore 470 millions d'euros – au total, il s'agit de plus de 1,3 milliard d'euros. Pour l'heure, à défaut de ces mesures, la DGA se trouve en situation de rupture de paiement. Est-ce plus tôt que d'habitude ? Y a-t-il un risque pour les petites et moyennes entreprises de ne pas voir leurs factures honorées en temps utile ? Êtes-vous optimiste, Monsieur le Délégué général, pour la manière dont va s'organiser cette fin de gestion ?

Les études amont sont dotées par le PLF de 720 millions d'euros en crédits de paiement. Or la trajectoire de la LPM, en la matière, prévoit 730 millions d'euros par an en moyenne. Pour respecter cette trajectoire, faudra-t-il abonder les crédits de recherche et technologie (R&T) en 2018 et 2019 ?

Suivons-nous le bon modèle économique dans l'articulation entre acquisitions et entretien des équipements ? Je rejoins ici les interrogations exprimées par le chef d'état-major

de l'armée de terre. Par exemple, plutôt que la lourde et coûteuse rénovation de 400 véhicules de l'avant blindés (VAB) dont la technologie est dépassée et l'état d'usure extrême, ne serait-il pas plus rentable d'accélérer le calendrier de livraisons des véhicules Griffon et Jaguar ? Et je ne reviens pas sur l'impérieuse nécessité d'améliorer le maintien en condition opérationnelle (MCO) en OPEX.

En regardant les budgets et les calendriers prévisionnels des programmes tendant à la rénovation à mi-vie du missile ASMPA et à la définition du sous-marin nucléaire lanceur d'engins (SNLE) de troisième génération, je m'interroge. Les échéances de ces programmes, notamment pour ce qui concerne le SNLE, paraissent très lointaines en comparaison de la priorité qui mobilise actuellement les Français, et qui est de lutter contre le terrorisme. Or il faut bien sûr préparer l'avenir, mais il faut aussi répondre à l'urgence : la programmation de long terme de notre outil de dissuasion nucléaire est nécessaire, mais les crédits doivent être orientés en faveur des besoins les plus pressants. Le développement et la livraison des équipements conventionnels, pour l'armée de terre en particulier, me semble donc à prioriser.

**M. Daniel Reiner.** – Ma vision est plus optimiste. Dans la mesure où le PLF 2017 constitue la dernière loi de finances initiale sur laquelle j'aurai l'occasion de m'exprimer en tant que sénateur, je souhaiterais livrer une appréciation globale sur le sujet.

J'ai participé, comme Jacques Gautier et Laurent Collet-Billon d'ailleurs, à l'élaboration du Livre blanc sur la défense de 2013. Je l'ai fait avec l'appréhension de me livrer à un exercice « en chambre », intellectuellement très riche mais risquant de déboucher sur une programmation militaire qui ne serait pas mieux respectée que ses devancières. Or la LPM de 2013, à ce jour, a été respectée ; et je veux dire notre satisfaction sur ce point.

Cette loi de programmation militaire a été respectée à la fois sur le plan du financement, des montants, avec les imperfections qui ont été levées au fur et à mesure, telles que les recettes exceptionnelles etc., et sur le plan du calendrier avec les adaptations nécessaires. Il apparaît donc que ma crainte n'était pas fondée et que ce travail intellectuel pouvait être fait et pouvait déboucher sur une loi de programmation militaire enfin respectée dans ce pays. Comme il va falloir la poursuivre, l'améliorer, je comprends que l'on puisse être inquiet pour l'avenir et la nécessité absolue qu'il y a aujourd'hui de consentir des efforts financiers supplémentaires.

Cette satisfaction d'avoir respecté la LPM, je voudrais la partager avec la DGA que je salue. Elle est un outil remarquable dont la qualité des compétences participe au fait que la France soit en première division en termes d'équipements militaires. Il faut conserver cet outil, lui donner des moyens supplémentaires. Il faut bien dire que ces dernières années les efforts budgétaires consentis ont été importants et que l'on a peut-être tiré sur la corde.

La DGA a également pour rôle de mettre en forme une réflexion sur l'architecture industrielle de défense. J'ai une question incidente : comment a évolué durant ces 5 dernières années l'architecture industrielle de défense dans notre pays ? Je pense que l'on est passé à côté de certains sujets, la DGA n'est pas nécessairement en cause, mais que dans d'autres domaines il y a eu des évolutions positives.

L'augmentation de nos résultats à l'exportation doit avoir des retours notamment en termes d'emploi, je suis surpris que l'on parle toujours de 165 000 emplois dans le domaine de la défense depuis 5 ans. L'augmentation des exportations devrait avoir comme corollaire l'augmentation de l'emploi sauf à imaginer que les emplois précédents avaient une

très faible productivité et ce que je ne crois pas. Je pense que l'on doit avoir également un retour financier aux bons résultats d'exportation. J'entends bien que les industriels indiquent lorsqu'ils font des efforts lors des négociations sur les prix et qu'ils ne peuvent répercuter les effets de l'exportation sur l'économie nationale. Il ne me semble pas normal que ce soit l'État qui paie les quelques centaines d'emplois nécessaires pour accompagner l'exportation. C'est la double punition en quelque sorte. Cela voudrait dire que plus l'on exporte, plus l'on doit payer d'emplois supplémentaires. Il faut trouver, avec les industriels, une économie générale efficace qui fasse que l'exportation ne nous coûte pas plus cher mais génère bien des économies.

J'ai une autre question sur la suite de la loi de programmation militaire. Elle a été actualisée une première fois. Nous venons de recevoir un document émanant du ministère de la défense présentant la fin de cette période de programmation militaire qui était construite comme une première étape pour le format des armées 2025. Ainsi la prochaine loi de programmation militaire s'inscrit dans les perspectives qui ont été fixées par la loi de programmation militaire actuelle en termes de cibles. Je me demande s'il faut réviser ses cibles : les bateaux, les avions de combat, les avions de transport ? Mon sentiment personnel est que ce n'est pas nécessaire, mais il y a sûrement, à la marge, un certain nombre de programmes qui peuvent être renforcés.

Il convient également de se poser la question de l'accélération de certains programmes tels que le Griffon et le Jaguar.

Enfin une dernière question, qui porte sur le sujet « irritant » de la disponibilité des matériels. On a acheté durant cette période de programmation militaire beaucoup de matériels, très utiles, qui connaissent des problèmes de disponibilité et on ne voit pas d'amélioration dans certains domaines de cette disponibilité. Je sais que cette question concerne le soutien et le maintien en condition opérationnelle. Mais je me demandais si, dès la définition de ces équipements par la DGA et les armées, on ne pouvait pas intégrer le maintien en condition opérationnelle afin d'éviter les mauvaises surprises que l'on connaît aujourd'hui. Il me semble que c'est un sujet essentiel et prioritaire. Lorsque la ministre de la défense allemande a pris son poste, elle a découvert les mauvais niveaux de disponibilité des équipements allemands, ce n'est pas le cas aujourd'hui chez nous, il ne faudrait pas que cela le devienne. Il faut faire des efforts dans ce domaine. Nous avons des organismes étatiques chargés du maintien en condition opérationnelle qui ne donnent pas tout à fait satisfaction et il me semble que la DGA devrait s'impliquer plus dans cette définition amont du maintien en condition opérationnelle. Tous les acteurs devraient se mettre autour de la table pour trouver des solutions.

**M. Xavier Pintat.** – Je souhaite remercier le Délégué général pour la qualité de son intervention. Après les interventions de qualité de mes collègues, il ne me reste que trois questions un peu plus précises. La première concerne la livraison du premier sous-marin nucléaire d'attaque (SNA), le Barracuda, initialement prévue en 2017-2018. Elle est repoussée en 2019. Or ce premier sous-marin, le *Suffren*, est déjà assemblé à Cherbourg. Pouvez-vous nous préciser si le retard de livraison est lié à un problème budgétaire, comme on l'entend dire, ou à une difficulté technique ?

Je voudrais également aborder la dissuasion nucléaire. Dans ce domaine, c'est une certitude, nous jouons en « ligue 1 », et peut-être pas loin de la tête de la division. Dans ce contexte, j'invite à la prudence avant de penser pouvoir décaler les études sur l'avenir de nos armes nucléaires. Dans le domaine de la dissuasion, après la fin des essais nucléaires, on a su



créer un véritable enthousiasme des ingénieurs grâce aux techniques de simulation et à l'usage de la technologie laser qui nous a permis d'obtenir un très fort niveau de compétence qu'il faut absolument conserver.

La Russie, ces derniers temps, semble s'activer en matière de recherche technologique, avec le lancement d'un missile de technologie furtive avec une portée de 10 000 km (missile RS 28-Sarmat). La DGA a-t-elle des informations à ce sujet ?

Enfin, le lancement de travaux en vue de l'acquisition de premiers moyens de lutte contre le survol de mini-drones est prévu par le PLF 2017, conformément à l'actualisation de la LPM de 2015. Pouvez-vous faire le point sur l'état d'avancement de ce programme ? Les besoins de protection en ce domaine paraissent urgents : est-il possible d'accélérer le calendrier ?

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Nous pouvons nous féliciter du doublement du montant des exportations d'équipements militaires qui a atteint les 16 milliards d'euros. Le soutien à l'exportation (SOUTEX), le soutien et la formation de nos armées apportées aux pays achetant nos équipements militaires ne prend pas en compte certains frais supportés tels que la détention d'un équipement trop âgé maintenu dans nos parcs militaires pour permettre à l'importateur d'obtenir plus vite les équipements nouveaux.

La question, déjà posée l'année passée, est de savoir si les industriels pouvaient consentir à faire un effort pour les armées sur les coûts et les conditions du maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements militaires en contrepartie des dépenses non couvertes par les décrets organisant aujourd'hui le SOUTEX. Des avancées ont-elles été constatées dans ce domaine en 2016 ou à attendre en 2017 ?

La DGA compte un peu plus de 9 000 agents. Est-ce suffisant pour assurer correctement la mission SOUTEX ? Avez-vous chiffré le montant que représente cette mission ? Pouvez-vous nous le donner ? Le PLF 2017 permet-il de faire face aux missions SOUTEX qui s'annoncent nombreuses ?

**M. Gilbert Roger.** – La rénovation des infrastructures relève du service des infrastructures de la défense (SID) et sa gestion budgétaire est disjointe de celle des programmes d'armement puisqu'elle relève du programme 212. À ce titre, quels sont aujourd'hui les programmes d'armement pour lesquels les infrastructures constituent un facteur bloquant ? Les financements sont-ils suffisants ? Concernant l'accueil des SNA Barracuda, qui nécessite des travaux sur la base navale à Toulon (accueil des 6 futurs SNA) ainsi que sur les bases de Cherbourg et de Brest (Ile Longue), les moyens seront-ils au rendez-vous ? Le fonctionnement concernant la partie « infrastructures » du programme Barracuda est cogéré avec le SID. Est-il satisfaisant ?

Enfin, les zodiacs « ECUME » destinés aux forces spéciales semblent, d'après les retours d'expérience des militaires rencontrés au salon Euronaval, assez peu confortables et pratiques au niveau de l'assise. La DGA peut-elle agir ?

**M. André Trillard.** – Une question à propos de la situation de l'ONERA, à la suite du traitement de l'urgence que présentait la soufflerie de Modane : est-il envisageable de passer enfin avec les industries, pour les projets en cause, dans une approche de plus long terme que celle du « *one-shot* » ?

Par ailleurs, au cours du récent déplacement d'une mission de la commission en Australie, nos interlocuteurs australiens ont montré de l'intérêt, non seulement pour notre matériel, mais aussi pour le système de souveraineté militaire que la DGA a réussi à créer en France. Pouvez-vous nous dire s'il est envisageable de leur fournir une coopération en matière de sécurité nationale ?

**M. Joël Guerriau.** – Je voudrais revenir sur la question des SNA. Nous avons deux SNA, le Saphir et le Rubis, qui ont plus de trente ans. Ces sous-marins devraient déjà être remplacés. L'espace y est très exigü pour les personnels embarqués. Le Barracuda assurera-t-il un plus grand confort aux équipages ? Le calendrier de remplacement des six SNA sera-t-il tenu ?

Vous avez souligné nos performances à l'exportation. De 2001 à 2008, deux États de la péninsule arabique se plaçaient sur le podium mondial des importateurs de matériel militaire. L'Arabie saoudite occupait la plus haute marche, avec 37 milliards de dollars d'importations soit 16 % des achats mondiaux, trois fois plus que la Chine. Les Émirats arabes unis occupaient la troisième place de ce classement, avec 15 milliards de dollars soit 7 % des achats mondiaux. Ces pays sont-ils toujours aussi importateurs ? Cela ne contribue-t-il pas à alimenter ce qui se passe aujourd'hui au Proche-Orient ?

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – En 1930, l'armée américaine comptait 70 000 soldats. Après la Seconde guerre mondiale, les États-Unis ont développé leur complexe militaro-industriel, qui contribue au dynamisme de leur PIB.

**M. Laurent Collet-Billon.** – La rupture de paiement intervient cette année quinze jours plus tôt que l'an dernier. Mais 2015 fut une année particulière, en raison des conséquences financières de l'annulation de la vente des BPC à la Russie, qui ont amené Bercy à lever très tôt la réserve budgétaire.

Nous essayons, autant que possible, de préserver les PME des aléas budgétaires. Quant aux discussions avec Bercy, elles sont de la responsabilité du cabinet du ministre.

Pour les études amont, le chiffre de 730 millions d'euros représente une moyenne annuelle sur la durée de la LPM. Les crédits sont un peu inférieurs à ce montant cette année, mais sans impact sur la trajectoire prévue jusqu'à la fin de l'année 2019. Notre plan d'engagement en matière d'études amont correspond à cette trajectoire.

En 2016, les engagements sont un peu inférieurs aux paiements, contrairement à l'année précédente. En revanche, en 2017, la notification du contrat FCAS (Futur Combat Air System) entraînera une accélération des engagements.

Si les gels sont levés en totalité, le budget 2017 est suffisant. Nous aurions alors un report de charge de 1,5 milliard d'euros à la fin de l'année 2017. Mais les années suivantes, 2018 et 2019, verront une hausse des besoins de paiement, ce qui doit amener le report de charge du programme 146, hors aléa budgétaire, à 2,8 milliards d'euros fin 2019.

Il n'y aura pas d'éviction sur le programme 146 en 2017, du fait des mesures adoptées en faveur des personnels (titre 2) car elles sont financées. Sur la période 2018-2025, les besoins financiers du programme 146, issus des travaux de mise à jour de la LPM, représentent 105 milliards d'euros pour les programmes lancés ou à lancer. Le PLF prévoit un montant de CP pour 2017 de l'ordre de 10,1 milliards d'euros, soit 81 milliards d'euros sur 8

ans à flux constant. Le delta est important. Il faudra mesurer l'effort à produire pour les prochaines années. Le besoin financier annuel sur le programme 146 sera de 14 milliards d'euros à partir de 2022. Cela représente une augmentation de 40 % par rapport à 2017.

L'augmentation des besoins est due bien sûr à la dissuasion, mais pas seulement. Les besoins dans le domaine conventionnel augmentent également : pour Scorpion, Rafale, MRTT, etc.

Certains programmes pourraient facilement être accélérés : l'AIF (arme individuelle future) par exemple, qui représente environ 100 millions d'euros sur dix ans, et dont l'accélération permettrait de libérer des Famas pour la Garde nationale.

Sur d'autres sujets en revanche, il est plus difficile d'accélérer la mise en œuvre des programmes. Concernant Scorpion, Jaguar et Griffon, en particulier, les premiers véhicules seront livrés en 2018 et entreront alors dans des phases de qualification (qualification technique puis validation opérationnelle). Ce sont des phases significatives, sur lesquelles il ne faut pas faire l'impasse. Leur durée totale est de deux ans. Mais rien n'est pire qu'un matériel qui n'est pas accepté par les sous-officiers et les hommes du rang. Une éventuelle accélération de la production de Scorpion ne pourrait intervenir qu'après 2020 et à l'issue de ces phases de qualification. Cela n'empêchera pas de devoir moderniser un certain nombre de VAB, de façon concomitante.

S'agissant notamment des perspectives de renouvellement des SNLE à l'horizon 2035 et de la dissuasion en général, il est vrai qu'il faut réfléchir à long terme mais, étant donnée la situation actuelle, sans négliger l'opérationnalité du matériel actuel. Les deux choses ne sont pas incompatibles si l'on a un budget 2018-2020 de 14 milliards d'euros. Nous ne pourrions pas faire l'impasse sur la rénovation des missiles air-sol moyenne portée améliorés (ASMPA). Les travaux sur la succession du SNLE de 2<sup>e</sup> génération et les missiles qui l'équipent vont se dérouler dans les années qui viennent. Il y a de toute façon une augmentation tendancielle de la dépense en matière de dissuasion.

Au passage, je tiens à remercier la commission pour la grande qualité du travail que nous menons ensemble. Nous avons beaucoup travaillé pour lancer tous les nouveaux programmes prévus par la programmation militaire. Il ne restera à la fin 2016 que 20 % de ces programmes à lancer, représentant 3 % des crédits de paiement de la période 2017-2019.

Le Japon, la Corée, Singapour, le Brésil sont intéressés par notre modèle. Il y a un problème culturel. Les personnels de la DGA sont majoritairement des ingénieurs, ce qui permet un dialogue relativement facile avec l'industrie. Ce n'est pas forcément reproductible à l'étranger.

L'architecture de notre industrie a peu évolué, elle est restée statique dans son organisation. Les mouvements colossaux qui se déroulent aux États-Unis, notamment chez les équipementiers aéronautiques, doivent nous interpeler. La grande taille permet d'avoir une meilleure surface pour financer les projets. Toutefois, toutes nos entreprises ne doivent pas grossir. Je ne pense pas que Dassault doive changer son modèle, qui est robuste. Les avions qui sortent de Mérignac font l'objet d'un vol d'essai de la DGA pendant une heure et c'est tout !

Par ailleurs, de plus en plus de sociétés d'autres continents tentent de s'emparer de certaines de nos PME « pépites » et nous n'avons pas d'outil pour les défendre. D'où la

réflexion sur la création d'un fonds de défense pour investir dans le capital de certaines de ces PME. Pour cela, quelques millions d'euros seraient suffisants dans un premier temps, avant une montée en puissance.

Pour répondre au Sénateur Reiner, beaucoup de groupes chinois et surtout américains viennent convoiter les pépites françaises, attirés par le modèle d'innovation français. En la matière, un travail habile s'impose au niveau européen, qui doit être réalisé par les diplomates, le ministère de l'économie, mais également les parlementaires.

Aujourd'hui, 165 000 emplois sont concernés par le secteur de la défense. La prise de commande de 16 milliards et le dynamisme des exportations pourraient porter à un peu moins de 200 000 le nombre d'emplois lié à celles-ci. Ces emplois à forte technicité, peu délocalisables, généreront de la richesse par des emplois indirects au sein d'industries qui sont à la pointe technologique et sont en pleine maîtrise de la technologie numérique « 3.0 ».

La disponibilité du matériel est une question effectivement sensible. Sur les 60 Tigres livrés, 10 sont en cours de modernisation (dont 7 pour changement de standard) et un a été détruit, donc 49 sont en état de vol. Les problèmes de disponibilité du matériel relèvent plus d'une mauvaise coordination et utilisation des moyens entre les entités ayant recours aux hélicoptères que d'un manque réel de matériels.

Concernant l'amélioration du dispositif de lutte anti-drones, les travaux se poursuivent dans la continuité de ce qui a été réalisé pour un site sensible et pour l'Euro Foot. Ces systèmes de lutte anti-drones nécessitent une grande attention pour ne pas représenter de menace pour les populations environnantes.

Pour répondre au Sénateur Pintat, la livraison du premier sous-marin SNA prévue pour 2019 est effectivement trop tardive, et des actions sont en cours pour déterminer les causes du retard. Il semble qu'il y ait un problème de qualité de travail à laquelle DCNS doit remédier de manière volontariste. Ce retard de deux ans pourrait en effet mener à une rupture temporaire de capacité si un sous-marin de moins était disponible.

Les excellentes relations de la DGA avec la direction des applications militaires du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) permettent d'être en phase sur la réalisation des opérations à mener notamment pour pérenniser les compétences particulières de propulsion nucléaire de nos bateaux.

La LPM prévoit la révision de la cible pour certaines munitions et missiles (Meteor, missile de croisière naval, Aster), ce qui inquiète un peu les militaires et qui pourrait conduire à rétablir les cibles de ces programmes-là. Il y a également d'importants besoins d'armement autonome tel que l'AASM sous toutes ses formes de guidages et de charges et nous travaillons dans ce sens à l'accélération du programme industriel en particulier avec Sagem pour répondre aux besoins français.

Pour répondre au Sénateur Pozzo di Borgo sur la question du SOUTEX, on n'est probablement pas obligé d'aller jusqu'au mécanisme du *Foreign Military Sales* (FMS) américain. Je vous rappelle que le FMS est une opération d'achat « sur étagère ». Nous sommes, quant à nous, dans un autre contexte, car nous avons passé de longs mois à négocier, avec l'Inde, les clauses techniques des Rafale qui leur seront livrés. La compensation doit s'étendre aux impacts indirects. En effet, nos armées garderont certains matériels plus longtemps que prévu, une frégate notamment qui a été livrée à l'Égypte et non pas à la marine

française. C'est différent pour le Rafale. La LPM prévoit la livraison de 26 Rafale à l'armée de l'air. Les quatre milliards d'économie trouvés grâce aux exportations à l'Égypte, au Qatar et à l'Inde permettent de tenir ce rythme de livraison à l'armée de l'air.

S'agissant des personnels, j'ai fait une évaluation pour la DGA qui nous amène à 300 personnes d'ici 2019 et, naturellement, davantage à l'horizon 2025, même si cela sera fonction de l'évolution du rythme des exportations. J'ai demandé et obtenu du ministère l'autorisation de recruter 70 personnes d'ici fin 2016, pour répondre aux urgences les plus criantes, l'Inde en particulier. Nous avons préparé, avec l'état-major des armées, un document commun présentant les additions globales, pour que celles-ci soient prises en compte, par le ministre de la défense en particulier, en juin 2017.

En réponse au Sénateur Roger, sur le service d'infrastructure de la défense (SID) : des travaux d'infrastructures sont effectués à Toulon pour l'accueil des futurs SNA, et le SID nous rend compte très régulièrement du suivi de ces travaux et de l'évolution de leur coût dans le cadre du programme d'ensemble Barracuda, piloté par la DGA. Les besoins à Cherbourg sont beaucoup plus modestes car il s'agit avant tout d'outils industriels. Des questions d'infrastructure se posent différemment à l'Île Longue, compte tenu de la nécessité de s'adapter en permanence aux nouveaux matériels, aux nouvelles normes de sécurité et de sûreté nucléaire, etc.

En ce qui concerne l'ECUME, vous me dites que l'on est mal assis. Et ce matériel répond à un besoin militaire exprimé et a été qualifié en tant que tel.

Sur la situation de l'ONERA évoquée par le Sénateur Trillard, nous sommes bien évidemment interpellés. Il y a un contrat d'objectifs et de performance (COP) proche d'être signé. Notre mission, c'est d'amener l'ONERA à renouer une relation de confiance totale avec l'industrie, relation qui s'est perdue. C'est à cette condition que Safran redonnera des contrats à l'ONERA. Si l'ONERA n'est pas en prise avec l'industrie, l'ONERA ne servira pas !

Sur la question de la souveraineté nationale et de l'Australie, nous avons commencé à discuter des transferts de droits de la propriété intellectuelle et industrielle. L'Australie appartient à un groupe de pays qui, compte tenu de sa position stratégique, entend avoir, de plus en plus, une autonomie stratégique. L'Australie restera toujours dans le cadre d'une alliance forte avec les États-Unis, mais elle rejoindra probablement la position gaullienne des années 1960. Le Brésil est dans le même cas, sous réserve de sa situation politique et financière actuelle. Cela reste le grand pays de l'Amérique du Sud.

Pour répondre à la question du retrait du service des sous-marins nucléaires d'attaque, cela s'explique par leur durée de vie, qui est actuellement de 35 ans, mais qui pourraient faire plus, même si des adaptations minimales sont parfois nécessaires en fonction de « l'usure du carburant nucléaire ». En conséquence, l'arrivée des Barracuda, dans les temps, est très importante, et nous expliquons à DCNS, qui a déjà deux ans de retard pour un problème de qualité du travail, que de nouveaux retards ne sont pas pensables.

Sur la question de l'image des pays exports, l'Arabie Saoudite n'est pas actuellement un pays vers lequel nous exportons beaucoup et aucun contrat d'envergure n'a été signé ces deux dernières années à l'exception de quelques véhicules blindés Aravis au profit de leur garde nationale. S'agissant des patrouilleurs, le contrat n'est pas confirmé à l'heure actuelle. Les Émirats Arabes Unis (EAU) sont en revanche un client important et nous

avons un dialogue continu avec eux dans le domaine des moyens de communication et de commandement et dans celui des Rafale. Pour les chars Leclerc, je n'ai pas de nouvelles, même si la presse s'est faite l'écho d'une volonté d'achat. Les EAU se déclarent satisfaits de la qualité du matériel livré.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Je vous remercie pour ce tour d'horizon très complet, même si vous nous annoncez des décisions difficiles. Il y aura des échéances importantes, toutes choses étant égales par ailleurs, ce qui est loin d'être certain, compte tenu de l'évolution de la situation internationale. Les sujets que nous avons abordés ce matin, en parlant d'emplois, de sécurité, d'industries, font évidemment partie des préoccupations des Français.

**M. Laurent Collet-Billon.** – Je souhaite souligner la qualité d'innovation et la « démarche vers l'avenir » que l'on trouve au ministère et chez les industriels. Nous soutenons fortement ces derniers, avec des études en amont, mais ce soutien fort est renforcé par l'autofinancement de ces sociétés.

*La réunion est levée à 12 h 45.*

**Mercredi 9 novembre 2016**

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

*La réunion est ouverte à 9 h 05*

### **Loi de finances pour 2017 - Mission « Sécurités » - Programme 152 « Gendarmerie nationale » - Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le rapport pour avis de MM. Alain Gournac et Michel Boutant sur le programme 152 – Gendarmerie nationale – de la mission « Sécurités » du projet de loi de finances pour 2017.**

**M. Alain Gournac, rapporteur pour avis.** – Je voudrais d'abord évoquer brièvement les principaux éléments du projet de loi de finances pour 2017.

Il s'agit globalement d'un budget en continuité avec le précédent, avec toutefois une croissance moindre des effectifs par rapport à 2016.

Le budget prévisionnel s'élève ainsi à 8,6 milliards en crédits de paiement, soit une augmentation de 293 millions d'euros ou +3,5 %. En réalité, cette hausse est essentiellement due à l'augmentation des dépenses de personnel consécutive aux recrutements de 2016.

Le plafond d'emploi augmente de 402 ETPT pour un total légèrement supérieur à 100 000 personnels. En net, ce sont 255 nouveaux emplois qui seront créés en 2017.

Pour parvenir à ces chiffres, la gendarmerie nationale devra recruter plus de 10 000 personnels pour compenser les départs. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement restent quant à elles relativement stables.

Les crédits de fonctionnement courant lié à l'agent pour les fournitures de bureau, les consommables, etc., augmentent un peu, ce qui est une bonne chose.

Les crédits permettront notamment de financer pour 13 millions d'euros le début du déploiement national du projet Néogend. Je rappelle que ce programme très utile vise à doter chaque gendarme sur le terrain d'un équipement numérique afin de mieux répondre aux sollicitations du public en tous points du territoire. L'outil contient toute la documentation, les bases de données professionnelles, les bases métier, les fichiers, la messagerie interpersonnelle, etc.

Les crédits prévus correspondent également à l'emploi de la réserve opérationnelle qui nécessitera un abondement de 18 millions d'euros en hors titre 2 pour atteindre un objectif de 3 000 réservistes mobilisés par jour.

Enfin, en matière d'investissement, un montant de 70 millions d'euros en autorisation d'engagements permettra en 2017 de financer la troisième année du plan de réhabilitation de l'immobilier domanial de la gendarmerie. L'effort est porté sur les logements, dont 4 000 seront rénovés en 2017. C'est selon moi un effort encore nettement insuffisant, de nombreux gendarmes étant hébergés dans de mauvaises conditions, comme j'ai pu m'en rendre compte sur le terrain.

Les crédits permettront enfin de renouveler 3 000 véhicules légers et motocyclettes. Après l'effort important accompli l'année dernière, le renouvellement des véhicules se poursuit ainsi, mais pas assez rapidement pour éviter l'obsolescence des plus anciens.

Je voudrais à présent évoquer quelques sujets de préoccupation pour l'année à venir.

D'abord, la question du gel des crédits. Cette année comme les années précédentes, en vertu de la LOLF, des gels de crédit ont eu lieu à hauteur de 99 millions en crédits de paiement. Mais paradoxalement, ce sont des dépenses de loyer qui ont été gelées. Le côté positif, c'est que les commandes de matériels et de véhicules ont pu être faites dès le début de l'année, de sorte que les unités en bénéficient déjà. En revanche, les bailleurs ne sont pas encore payés. Nous pourrions interroger le général Lizurey sur cette question.

Second point de préoccupation, l'application de la directive européenne 2003/88/CE relative au temps de travail. À la suite du recours d'une association devant le Conseil d'Etat, cette directive a en effet dû être appliquée de manière anticipée par la gendarmerie nationale, avant même sa transposition qui devrait avoir lieu l'année prochaine. En prévoyant un repos obligatoire de 11 heures toutes les 24 heures et une durée maximale hebdomadaire de 48 heures maximum avec des dérogations complexes, les nouvelles règles sur le temps de travail bouleversent les missions. Finalement, c'est l'équivalent de 3 000 à 5 000 équivalents temps plein (ETP) qui pourraient ainsi être perdus. Or le budget n'a rien prévu pour remédier à cette perte nette !

Je souhaiterais enfin évoquer les Associations professionnelles de militaires de la gendarmerie (APNM).

Nous avons reçu des représentants de l'ADEFDROMIL-GEND, qui est celle qui compterait le plus d'adhérents. Il s'agit d'une APNM interarmées. Deux éléments ressortent de cet entretien.

Tout d'abord, ces représentants regrettent une prise en compte insuffisante des APNM au sein de la Gendarmerie. Selon eux, le nouveau directeur général a déclaré souhaiter travailler avec les APNM mais la hiérarchie intermédiaire serait réticente. Il faut suivre cette question de près car nous devons éviter à tout prix une dérive vers une attitude unilatéralement revendicative ou vers une médiatisation semblable à celle qui prévaut pour la police.

Par ailleurs, je les ai interrogés sur l'état d'esprit de la « base » par rapport à celui qui prévaut dans la police nationale et qui donne lieu aux manifestations auxquelles nous assistons actuellement.

Selon eux, outre le durcissement du rapport à la population dans certains cas, les gendarmes ressentent comme les policiers une certaine lassitude du fait d'un alourdissement des tâches due notamment en partie à l'accroissement des tâches administratives ou encore à la multiplication des exercices menés dans le cadre de la lutte anti-terroriste, comme l'exercice Minerve conduit avec l'armée de terre dans le cadre de l'opération Sentinelle.

Ils suggèrent, pour y remédier, de redéfinir les missions régaliennes de manière à déléguer certaines tâches actuelles au secteur privé. À cet égard, le plan « sécurité » annoncé par le ministre de l'intérieur la semaine dernière comporte des points positifs, puisqu'il prévoit justement l'abandon des tâches indues.

Ce plan prévoit également un renforcement de l'équipement des policiers et gendarmes ainsi qu'une réflexion sur la légitime défense en vue de formuler des propositions dès la fin du mois de novembre. Nous devons être attentifs à cet aspect qui concerne aussi les militaires de l'opération sentinelle.

Voilà les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.

Compte tenu des risques qui pèsent sur les missions de la gendarmerie nationale en raison de l'application de la directive 2003/88/CE relative au temps de travail, dont les conséquences ont sans doute été insuffisamment anticipées et qui ne font l'objet, en tout état de cause, d'aucune mesure de compensation dans le présent projet de budget ; compte tenu également des conditions difficiles dans lesquelles nombre de gendarmes continuent à vivre du fait d'une rénovation trop lente des logements, je vous propose de donner un avis défavorable aux crédits du programme « Gendarmerie nationale » de la Mission « Sécurités ».

**M. Michel Boutant, rapporteur pour avis** - Je ne serai pas aussi pessimiste que mon co-rapporteur ! En cette période d'intense mobilisation de toutes les forces de sécurité pour la protection des Français, le budget de la gendarmerie pour 2017 offre en effet plusieurs sujets de satisfaction : une augmentation de 3,5 % des crédits de paiement, des effectifs en hausse de 255 ETP après de très nombreux recrutements en 2016, la commande de 3 000 nouveaux véhicules ou encore l'extension du projet Néogend à l'ensemble du territoire national. Il ne faut pas oublier en outre que 144 effectifs supplémentaires, financés par EDF, iront renforcer les Pelotons spécialisés de protection de la Gendarmerie (PSPG), affectés à la sécurité des centrales nucléaires.



Je voudrais quant à moi attirer plus particulièrement votre attention sur plusieurs missions de la gendarmerie qui sont en train de connaître des évolutions importantes.

Tout d'abord, la gendarmerie mobile a été sous forte pression à la fin de 2015 et en 2016 et devrait le rester en 2017.

En particulier, la mission de maintien de l'ordre a été très mobilisatrice, notamment en raison d'événements majeurs tels que le crash de la Germanwings, les manifestations liées au projet du barrage de Sivens, la COP 21 ou encore l'Euro 2016.

Cette intense activité a fort heureusement été partiellement équilibrée par les évolutions permises par le budget voté l'année dernière, avec le recrutement d'effectifs supplémentaires dédiés.

Ces effectifs ont d'une part permis la mise en place d'un 5<sup>ème</sup> peloton au sein de 22 escadrons de gendarmerie mobile à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016, ce qui représente 22 hommes supplémentaires au sein de chacun de ces escadrons.

D'autre part, un nouvel escadron de gendarmerie mobile a été créé à Rosny-sous-Bois. Il s'agit de la première création d'un escadron depuis de nombreuses années. Désormais, la gendarmerie mobile en compte ainsi 109.

Autre formation de la gendarmerie à avoir connu des évolutions importantes en 2016, le GIGN.

La gendarmerie a fait évoluer les pelotons d'intervention interrégionaux de gendarmerie en « antennes GIGN » avec un armement et des protections renforcés. Trois nouvelles antennes GIGN ont été créées à Nantes, Reims et Tours.

Le nouveau schéma national d'intervention (SNI), que le Ministre de l'intérieur est venu présenter devant notre commission, distingue les unités d'intervention spécialisées que sont le GIGN, les six Antennes GIGN de métropole et les sept Antennes GIGN outre-mer, et les unités d'intervention intermédiaire, à savoir les pelotons de surveillance et d'intervention (PSIG) en configuration dite SABRE, les pelotons d'intervention des escadrons de gendarmerie mobile ainsi que les pelotons spécialisés de protection de la gendarmerie (PSPG).

Je précise que les pelotons de surveillance et d'intervention dits SABRE constituent une nouvelle configuration des pelotons de surveillance et d'intervention, dotés de moyens de protection et offensifs supplémentaires et d'une mobilité supérieure grâce à des véhicules Sharan.

La gendarmerie nationale est ainsi pleinement intégrée dans le schéma national d'intervention. Un tel progrès dans la coordination était nécessaire après certaines critiques qui avaient suivi les attentats et pour éviter les habituelles remises en cause de la coexistence de deux forces distinctes de sécurité intérieure, coexistence à laquelle notre commission reste attachée.

Je voudrais à présent évoquer la question de l'organisation du Renseignement au sein de la gendarmerie nationale. Nous avons pu entendre à ce sujet le général Sauvegrain, sous-directeur à l'anticipation opérationnelle.

Je rappelle que la SDAO, créée en 2013, n'est pas un service de renseignement du type de la DGSE ou de la DGSI. Il s'agit d'une structure légère d'environ 70 personnels chargée de centraliser le renseignement produit par les bureaux renseignement des régions ainsi que les cellules et officiers adjoints « renseignement » des groupements de gendarmerie. L'information recueillie est intégrée dans le système d'information « base de données de sécurité publique » (BDSP) en vue de son exploitation et de son analyse.

Nous avons interrogé le Général Sauvegrain sur l'articulation de cette chaîne du renseignement de la gendarmerie avec le Service central du renseignement territorial (SCRT). En effet, certains (Commission d'enquête Fenech/Pietrasanta à l'AN) estiment qu'il y a une redondance entre la SDAO et le SCRT et que ces deux services devraient être fusionnés.

Or, tout d'abord, la SDAO et le SCRT coopèrent dorénavant étroitement. Des bureaux de liaison ont été créés à tous les niveaux : départementaux, régionaux et zonaux. Trois services départementaux du renseignement territorial sont en outre dirigés par des officiers de gendarmerie. Au total, le renseignement territorial emploie 198 gendarmes. En outre, au niveau central, un adjoint gendarmerie est placé auprès du chef du SCRT et deux divisions du service sont pilotées par des officiers de gendarmerie, tandis que la SDAO accueille un commissaire de police, adjoint au sous-directeur, ainsi qu'un capitaine de police.

Selon le Général Sauvegrain, il n'y a pas de doublons mais une saine répartition des tâches. Au SCRT, le rôle de service centralisateur qui rédige des notes d'angle stratégiques pour le Gouvernement. Au SDAO la préparation des opérations délicates en zone gendarmerie, avec par exemple des informations très concrètes sur les difficultés du terrain que les gendarmes mobiles vont devoir affronter lors d'une intervention.

Par ailleurs, la gendarmerie a besoin d'avoir un service de renseignement en propre et perdrait beaucoup en opérationnalité à dépendre d'une nouvelle direction qui serait probablement rattachée à la police nationale.

Enfin, il paraît imprudent de remettre encore en cause une organisation récemment bouleversée. La question aujourd'hui est plutôt celle du partage d'information maximal pour ne laisser échapper aucun « signal faible ». Il reste encore du chemin à parcourir pour arriver à cette fluidité dans la circulation de l'information, mais nous avons le sentiment que la situation s'améliore.

Sous réserve de ces quelques observations, je vous proposerai quant à moi de donner un avis favorable aux crédits de la gendarmerie au sein de la mission Sécurités, qui, comme l'année dernière, affichent une augmentation satisfaisante, après une période de vaches maigres.

**M. Joël Guerriau.** – Auriez-vous des informations relatives à la gendarmerie maritime, qui intervient notamment sur les questions migratoires Outre-mer et en particulier à Mayotte, avec des matériels vétustes et parfois dans des situations d'urgence médicale ?

**M. Daniel Reiner.** – Le fait qu'il y ait deux avis divergents n'est pas pour nous étonner compte tenu des circonstances. Mais le budget 2017 de la gendarmerie confirme bien la remontée en puissance engagée depuis trois ans. Concernant le renseignement, la suppression des Renseignements généraux nous a posé un grand problème ! Je crois qu'il faut saluer cet effort sur le renseignement territorial. Former des gendarmes est un exercice compliqué. J'ai connu une période où on fermait des écoles de gendarmes : à présent on les

rouvre ! Ce budget est donc positif pour les forces de gendarmerie, il serait curieux de ne pas l'approuver ! Concernant les logements, les problèmes existent mais ne sont pas nouveaux ! Sur les véhicules, sur le projet Néogend, il y a un effort colossal. On redonne des moyens à la gendarmerie. Il faut aussi du temps pour former les recrues. Pour l'ensemble de ces raisons, il serait positif de donner un avis favorable.

**M. Alain Gournac, rapporteur pour avis.** – Concernant la gendarmerie maritime, c'est un vrai problème et nous vous apporterons une réponse chiffrée.

*La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurités », par 25 voix contre et 21 voix pour, M. Jacques Gautier s'étant abstenu.*

### **Loi de finances pour 2017 - Mission « Action extérieure de l'Etat » - Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » - Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le rapport pour avis de MM. Jacques Legendre et Gaëtan Gorce sur le programme 185 – Diplomatie culturelle et d'influence – de la mission « Action extérieure de l'Etat » du projet de loi de finances pour 2017.**

**M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis.** – Le budget du programme 185 – diplomatie culturelle et d'influence – s'élève à 713 millions d'euros, au sein d'une mission « action extérieure de l'État » qui représente, au total, un peu plus de 3 milliards d'euros.

Ce budget diminue de 1,2 % en 2017, après un recul de 3,7 % l'an dernier. La baisse est de -1,6 % hors titre 2 (crédits de personnel).

Hors mesures de sécurisation des réseaux, qui représentent 14,7 millions d'euros pour les établissements d'enseignement à l'étranger et 2 millions d'euros pour les Alliances françaises, la baisse est du même ordre que l'an dernier, soit 3,5 %.

Je commencerai par vous présenter les crédits de l'action culturelle extérieure, et ceux de la promotion du tourisme rattachés depuis deux ans au programme 185.

L'Institut français perçoit une subvention qui s'élève à 28,7 millions d'euros, en baisse de 3 %. Il bénéficie également d'une subvention au titre de la Mission « Culture », qui est stable. L'Institut français est – depuis la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine – sous la double tutelle des ministères en charge des affaires étrangères et de la culture. Cette double tutelle justifierait, à notre sens, une contribution accrue du budget de la culture à l'Institut français.

Depuis 2011, les crédits totaux de l'Institut français ont diminué de 25 % (en incluant 2017), et ses crédits d'intervention de 34 %.

Les crédits de la coopération culturelle et de la promotion du français diminuent de 2,8 %. En particulier, les dotations pour opérations aux établissements à autonomie financière (EAF), qui s'élèvent à 17 millions d'euros environ, diminuant de près de 5 %.

Seuls les crédits des alliances françaises sont préservés, par effet d'optique, du fait de l'attribution de crédits pour leur sécurisation. D'un montant de 2 millions d'euros, ces

crédits permettent une hausse globale de + 25 % de l'ensemble des dotations aux Alliances françaises, qui correspond en réalité à une baisse de 16 %, hors sécurisation, même s'il est évidemment appréciable que les Alliances françaises puissent bénéficier de crédits publics pour renforcer leur sécurité.

La politique immobilière du ministère a des objectifs louables : redéploiement vers les zones prioritaires, regroupement et fonctionnalité des bâtiments. Toutefois, s'agissant des instituts français, elle a conduit à céder plusieurs bâtiments symboliques de l'influence française tels que la Maison Descartes à Amsterdam ou le Palais Clam-Gallas à Vienne.

Or des alternatives paraissent possibles : à Florence, par exemple, l'Institut français accueille une librairie et une boutique qui lui permettent d'engranger des recettes. Ce modèle peut drainer de nouveaux publics. Il est suivi par plusieurs instituts étrangers à Paris qui disposent de lieux de restauration (Maison du Danemark,...) ou mènent une stratégie offensive de vente de cours de langue (British Council). Il serait souhaitable d'évaluer l'intérêt et la faisabilité de ce type de pratiques au sein de notre réseau culturel.

Dans ce contexte budgétaire contraint, le réseau culturel poursuit sa lente mutation. La carte des implantations se réorganise autour de zones et thématiques prioritaires. Les zones prioritaires sont l'Afrique, les grands émergents, et une attention particulière est portée à l'Europe, du moins en affichage puisque les 4 antennes supprimées en 2016 sont toutes situées en Europe au sens large : à Kosice (Slovaquie), Kharkiv (Ukraine), Porto (Portugal) et Tuzla (Bosnie-Herzégovine).

Quant aux thématiques prioritaires, elles sont nombreuses... l'accent étant mis globalement sur les synergies avec la diplomatie économique. L'utilité d'améliorer ces synergies n'est pas contestable, mais ne devrait faire oublier ni la spécificité de la diplomatie culturelle, ni la nécessité d'évaluer les résultats obtenus au regard des objectifs, ce qui semble peu pratiqué.

Le ministère considère, de façon générale, que ce n'est pas parce qu'une zone ou une thématique est prioritaire qu'il faut y mettre davantage de moyens. Les partenariats sont recherchés, ce qui est, là encore, une bonne chose, mais comporte des limites. On constate, en pratique, que si les ressources propres des EAF augmentent, c'est surtout grâce aux recettes provenant des cours en ligne, examens, billetterie, et procédures dématérialisées... plutôt que des partenariats et du mécénat, dont les recettes ont tendance à suivre la contraction globale des moyens budgétaires.

L'Institut français joue, dans ce contexte, son rôle d'interface entre l'offre culturelle nationale et la demande de culture française à l'étranger. Il accompagne les postes grâce à un dispositif de programmation par fonds ou appels à projets, dans divers domaines tels que le cinéma, les nouvelles technologies, la scène française, la promotion de la langue française. Des actions de formation des agents des réseaux sont également organisées.

L'Institut français pourra-t-il continuer à mener ainsi des actions dans la plupart des secteurs culturels, ou devra-t-il procéder à des choix ? C'est une question qui se pose aujourd'hui au regard de la réduction des moyens.

Enfin, les relations entre l'Institut français et le réseau continuent à évoluer, après l'échec de l'expérimentation du rattachement, prévue par la loi du 27 juillet 2010 – échec que je persiste à regretter. L'Institut français prépare actuellement la mise en place de conventions

de partenariat avec les postes, ce qui permettra de mettre en place un cadre de travail pluriannuel, plus pérenne et mieux structuré.

J'en viens aux crédits de la promotion du tourisme, action de diplomatie économique désormais intégrée au programme 185.

La subvention d'Atout France s'élève à 33 millions d'euros, en baisse de 0,8 %, dont 400 000 euros sont fléchés pour la sécurité. Ces crédits du programme 185 doivent être complétés, dans le cadre des plans de relance du tourisme adoptés en 2015 puis en 2016. Un premier plan de relance, annoncé en octobre 2015 prévoit l'attribution de produit des recettes additionnelles des droits de visa, pour un montant de 4,5 millions d'euros. Seul 1 million d'euros a pour le moment été versé à Atout France, qui attend le reliquat.

Par ailleurs, 10 millions d'euros ont été promis par le ministre, lors du comité d'urgence économique pour le tourisme du 13 septembre 2016. Or on sait que les recettes issues des droits sur les visas peuvent rapporter au mieux 4 à 5 millions d'euros. D'où viendront les crédits supplémentaires ? Un dégel du budget du Quai d'Orsay est évoqué mais de nombreuses incertitudes demeurent pour l'opérateur quant au montant et à l'échéance de ce versement.

Or les chiffres du tourisme en 2016 sont très affectés par les attentats de Paris et de Nice, avec des premiers chiffres particulièrement préoccupants pour les régions d'Ile de France et de PACA.

A Paris, entre janvier et octobre 2016, la baisse de la fréquentation touristique est évaluée à 11 %, malgré l'organisation de l'Euro de football. Cette diminution n'est pas dû qu'aux attentats, mais aussi aux images de violence de rue, et aux faits divers véhiculés par les réseaux sociaux, qui semblent avoir altéré durablement l'image de Paris.

Sur la Côte d'Azur, la diminution est évaluée à environ – 20 % entre la mi-juillet et fin août. La baisse est particulièrement sensible s'agissant des touristes asiatiques (Japonais, Chinois).

En dehors de ces régions toutefois, le tourisme semble résister. Les résultats sont notamment bons dans l'outre-mer, où des efforts ont été réalisés sur l'offre d'hôtellerie et de transport aérien : accès de compagnies américaines. Atout France mise sur la diversité des territoires, et sur la richesse des marques régionales, qui ne semblent pas altérées pour le moment par l'actualité nationale.

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur pour avis.** – Je présenterai, pour ma part, les crédits dépensés en faveur de l'enseignement : AEFÉ d'une part, et attractivité de l'enseignement supérieur et de la recherche française d'autre part.

S'agissant de l'AEFE, dont la subvention représente 55 % du programme, les crédits s'élèvent à 396 millions d'euros, en légère hausse, pour la première fois depuis 2013 (+0,43 %). Hors sécurisation toutefois, le budget de l'AEFE diminue de 13 millions d'euros.

Les travaux de mise en sécurité constituent une priorité et il faut se réjouir qu'ils n'aient pas à être imputés sur les dotations existantes mais fassent l'objet d'une dotation nouvelle, même si le solde n'est pas favorable.

Ces crédits, d'un montant de 14,7 millions d'euros, devraient permettre de répondre aux besoins, qui ont déjà été chiffrés poste par poste, à l'issue d'audits de sécurité : 9,5 millions d'euros serviront à financer des travaux dans les établissements en gestion directe ; 2,15 millions d'euros seront alloués aux établissements conventionnés et 3 millions d'euros aux établissements partenaires.

Le réseau de l'AEFE demeure attractif avec 336 000 élèves dont 62 % d'élèves étrangers et 38 % d'élèves français. Les effectifs ont augmenté de 13,5 % en cinq ans, les hausses les plus significatives étant observées en Asie-Océanie, et dans l'élémentaire.

La question qui se pose à l'AEFE est donc celle d'un réseau « à la croisée des chemins », comme le dit la Cour des comptes dans un rapport récent, réalisé à la demande de la commission des finances du Sénat : comment concilier le désengagement progressif de l'État et la hausse continue de la demande de scolarisation, sans remettre en cause un modèle fondé sur l'excellence, accessible aux familles, et qui est l'un des vecteurs majeurs de l'influence française dans le monde ?

L'AEFE s'emploie à résoudre cette équation, en suivant trois pistes :

- diversifier les sources de financement de l'agence, afin d'augmenter l'effet de levier de la subvention budgétaire. Les ressources propres reposent sur une participation financière complémentaire sur les frais de scolarité des EGD, et sur une participation des établissements à la rémunération des personnels résidents. Elles augmentent mécaniquement, du fait de l'augmentation moyenne de 2 % par an du nombre d'élèves dans le réseau. Cette diversification ne saurait toutefois se traduire par une augmentation des frais de scolarité, qui ont déjà fortement augmenté depuis 2008 (+ 37 % dans les lycées en gestion directe), alors que l'enveloppe consacrée aux bourses continue de baisser (passant de 115 à 110 millions d'euros en PLF 2017). Cette enveloppe, qui relève du programme 151, n'est, du reste, pas entièrement consommée, ce qui soulève des interrogations ; elle bénéficie en moyenne à 20 % des élèves français du réseau.

- élaborer une stratégie des ressources humaines assurant un nouvel équilibre entre les différents types d'emplois : expatriés, résidents et agents de droit local. C'est l'un des axes que la Cour des comptes invite l'AEFE à privilégier, avec néanmoins des difficultés qui nous ont été rappelées par les syndicats d'enseignants. Le nombre d'expatriés a déjà fortement diminué (-13 % en 6 ans), alors que le nombre de recrutés locaux est en forte croissance (+30 %). Par ailleurs, de nombreux postes de détachés demeurent non pourvus, d'une part car le statut de résident est insuffisamment attractif dans certaines zones et, d'autre part, en raison de blocages au niveau du ministère de l'éducation nationale qui refuse un certain nombre de détachements, en raison de la situation des effectifs dans les académies. Nous envisageons d'examiner plus en détail ces questions relatives aux ressources humaines, s'agissant notamment du recrutement et de la mobilité au sein du réseau AEFE, et nous vous proposerons, Monsieur le président, si vous en êtes d'accord, une communication à ce sujet.

- accroître l'offre complémentaire au réseau, pour répondre à l'augmentation de la demande d'enseignement français. Plusieurs dispositifs existent à cette fin, notamment le Label « FrancEducation », qui apporte une reconnaissance à des établissements étrangers ayant fait le choix de la langue française.

Les critères d'obtention de ce label ont été récemment assouplis, ce qui a permis d'augmenter le nombre d'établissements labellisés de 70 % en un an. 157 établissements

bénéficient aujourd'hui de ce label dans 35 Pays. Cette démarche est intéressante si elle vient compléter et non se substituer au réseau AEFÉ.

Relevant du budget des affaires étrangères, l'AEFE n'est donc pas incluse dans le champ de la priorité nationale à l'éducation, ce qui est sans doute regrettable. Nous l'avions déjà dit l'an dernier : une implication plus grande du ministère de l'éducation nationale serait souhaitable. À ce titre, des réunions interministérielles MAE-MEN sur l'enseignement français à l'étranger sont organisées avec une fréquence croissante mais ne permettent pas d'aboutir à des résultats tangibles, susceptibles de garantir l'avenir de l'enseignement français à l'étranger dans de bonnes conditions.

S'agissant de l'attractivité de l'enseignement supérieur et de la recherche française, les crédits diminuent de 5,2 %. La subvention à Campus France est stable, après une baisse importante l'an dernier. En revanche les crédits des bourses continuent de baisser (-4,4 %).

La France demeure attractive. Le nombre d'étudiants étrangers accueillis en France (300 000) augmente (+3,2 % en 2015-2016), tiré par un marché mondial en pleine expansion (doublement du nombre des étudiants internationaux de 2000 à 2012).

La France reste le troisième pays d'accueil au niveau mondial, mais une rétrogradation est prévisible, suite à un changement des méthodes de comptage par le ministère de l'éducation nationale, qui devrait faire passer l'Australie, et peut-être aussi l'Allemagne devant la France, après les États-Unis et le Royaume-Uni.

L'objectif fixé à Campus France est de doubler le nombre d'étudiants étrangers pour passer à 600 000 en 2020.

Cet objectif paraît difficilement atteignable, alors que les crédits des bourses de mobilité étudiante continuent de décroître, après -40 % de 2004 à 2014. Les crédits votés en loi de finances ne sont pas reversés en totalité à Campus France et Campus France ne bénéficie pas du produit des Centres d'études en France (CEF), c'est-à-dire des frais de tests et d'entretiens versés par les candidats boursiers, qui sont gérés par les postes diplomatiques.

Ainsi, le nombre de boursiers du gouvernement français est de 12 900 en 2015, alors qu'il était de 15 400 en 2010.

Dans ces conditions, il paraît difficile de mener une politique d'influence autre que de tenter de maintenir l'héritage de l'histoire. Mais même là où l'enseignement supérieur français est traditionnellement attractif (en Afrique, d'où proviennent 45 % des étudiants en mobilité en France), l'influence de la France est soumise à forte concurrence. La mobilité internationale des étudiants s'est fortement accrue, avec une situation de plus en plus concurrentielle. On le voit en Afrique, où, par exemple, le Moyen-Orient a récemment renforcé son attractivité en développant une offre de bourses d'études vers les universités islamiques.

En Europe, nous subissons une très forte concurrence de l'Allemagne, actuellement cinquième pays d'accueil, qui dispose de moyens sans commune mesure avec les nôtres. Le budget total de l'agence de mobilité allemande (chargée de la mobilité entrante et sortante) est de 441 millions d'euros, alors que Campus France a un budget de 28 millions

d'euros et gère 64 millions d'euros de bourses. La présence allemande en Afrique, en Syrie ou encore en Iran va se renforcer, au détriment de l'influence française.

Or nous continuons à penser que l'accueil d'étudiants étrangers en France reste une absolue nécessité, pour diversifier nos recrutements et nos compétences, notamment dans les domaines scientifiques. C'est aussi un outil d'influence. C'est, enfin, un apport économique, qui est évalué à 1,7 milliard d'euros net annuel.

Indépendamment des gouvernements, nous avons le sentiment, depuis une dizaine d'années, que la volonté de faire en sorte que la France puisse assumer totalement son rayonnement à l'étranger s'est atténuée. Les ambitions reculent au regard de la place à laquelle nous pourrions légitimement prétendre. Nous avons une ambition de rayonnement, qui a cédé la place à une ambition d'influence. Nous contenterons-nous demain d'une ambition de présence, voire de résilience ?

**M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis.** – C'est la France qui a inventé la diplomatie d'influence culturelle, dès la fin du dix-neuvième siècle, avec l'« alliance française ». Depuis lors, d'autres puissances ont compris que l'influence n'était pas seulement d'ordre militaire. Ces puissances consacrent aujourd'hui des moyens importants au développement de leur influence culturelle, notamment comme appui à leur action économique.

Or en France, nous reculons un peu plus chaque année. Les instruments de notre influence culturelle affichent encore des objectifs ambitieux mais leurs moyens sont insuffisants.

Cette dégradation n'est pas conjoncturelle. Nous l'avions déjà signalée les années précédentes, en dehors de tout contexte électoral. Il s'agit d'une inquiétude profonde. Il ne nous semble pas possible, en l'état, d'être favorables aux crédits du programme 185.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Je partage les propos des rapporteurs. La contribution du ministère des affaires étrangères aux efforts de redressement des finances publiques, notamment en matière de réduction de personnel, est un facteur d'affaiblissement de notre compétitivité. Ces efforts sont disproportionnés au regard du budget de ce ministère.

L'éducation est un secteur aujourd'hui très compétitif. Notre réseau, unique au monde, est en difficulté. Le ministère en charge des finances doit comprendre que, pour rester compétitifs, nous avons besoin de moyens et d'investissements. Ces investissements n'ont pas un retour immédiat. Mais les entreprises françaises ont besoin de notre réseau éducatif et culturel. Il ne s'agit pas seulement de scolariser les enfants des expatriés, dont le nombre diminue. Il s'agit aussi de scolariser les enfants des employés recrutés localement, ce qui renvoie à la question du rayonnement et de l'influence de la France, ainsi que du soutien à une francophonie aujourd'hui très mise à mal.

S'agissant de la sous-consommation de l'enveloppe des bourses d'aide à la scolarité dans le réseau AEF, il faut savoir que les postes diplomatiques ont été encouragés à faire des économies en demandant des enveloppes au plus juste. C'est pourquoi la somme des enveloppes locales est inférieure, chaque année, à l'enveloppe globale que nous votons. Un changement de culture est indispensable. Ce n'est pas aux familles de fournir le plus gros effort, surtout lorsque le budget nécessaire a été voté par le Parlement.



Je regrette que la concertation entre les ministres respectivement en charge des affaires étrangères et de l'éducation nationale n'ait pas permis d'avancer sur la question du détachement des professeurs. Des décisions doivent être prises au plus haut niveau. J'espère qu'une rencontre entre les deux ministres aura lieu avant la fin de l'année.

**Mme Nathalie Goulet.** – Ce programme, consacré à la diplomatie culturelle, est particulièrement important et nous devrions le porter à l'attention du prochain ministre en charge des affaires étrangères.

En ce qui concerne les bourses de l'enseignement supérieur, nous faisons la même observation chaque année : non seulement nous ne distribuons pas suffisamment de bourses par rapport à nos concurrents étrangers, mais nous ne suivons pas d'assez près les anciens étudiants étrangers en France. Aux États-Unis ou au Canada, ces jeunes constituent un réseau doté d'une force et d'une puissance d'intervention importante. Nos services ont-ils progressé à ce sujet ?

S'agissant des alliances françaises, l'appel à des fondations, à des mécènes, qui viendront ensuite au soutien de la France, est l'une des voies à exploiter pour parvenir à une plus grande autonomie et à une plus grande efficacité. Le cas de l'alliance française de New-York est particulier mais néanmoins intéressant, de ce point de vue.

**M. Alain Néri.** – Le réseau culturel et les lycées français doivent être soutenus. Il y a encore, dans beaucoup de pays étrangers, une reconnaissance de la valeur de la pédagogie française. La demande reste importante. Notre système d'éducation est apprécié et nous pouvons en être fiers.

La défense de la francophonie doit être plus déterminée ; c'est une affaire de tous les jours, et non de quelques sommets. Lorsque nous représentons la France dans des organisations internationales, nous devrions tous nous exprimer en français, surtout lorsque le français est langue officielle.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Comme l'a dit Abdou Diouf, le problème du français n'est pas un problème de demande mais d'offre.

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur pour avis.** – Le réseau « France Alumni » répond, pour une part, à la question sur le suivi des anciens étudiants étrangers en France. Ce réseau, présent dans 70 pays, est développé en liaison avec les lycées français. Un effort important a été réalisé depuis 2014.

**M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis.** – J'approuve les propos tenus sur la francophonie. C'est un combat de tous les jours. Le président Jacques Chirac a dit que l'avenir de la francophonie se jouerait d'abord en Europe. Nous n'y avons pas été suffisamment attentifs. J'en donnerai un exemple : le processus de Bologne de rapprochement des systèmes d'enseignement supérieur européens, dont la seule langue est l'anglais alors qu'il a été lancé en Italie, à la suite d'un appel tenu à la Sorbonne en 1998 ! Le combat pour le français est à reprendre de manière énergique.

**M. Alain Néri.** – Nous devrions être plus pugnaces au sein des organisations internationales, dont nous sommes parmi les premiers payeurs.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Les jeunes diplomates doivent être incités à utiliser le français plutôt que l'anglais.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Nous devrions aborder cette question de la défense du français dans le cadre de notre groupe de suivi, commun avec la commission des affaires européennes, sur le Brexit.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – C'est exact. Si nous ne menons pas ce combat, qui le mènera ?

*La commission réserve son vote jusqu'à la fin de l'examen des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » le 16 novembre 2016.*

### **Loi de finances pour 2017 - Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

### **Questions diverses – Missions de la commission**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Mes chers collègues, en « questions diverses », je voulais vous soumettre le résultat des deux réunions qu'a tenues notre Bureau pour fixer le programme de travail de la commission en 2017.

Nous poursuivrons les réunions avec les commissions homologues d'Allemagne et de Grande-Bretagne, sur la défense, mais aussi, nos « dialogues stratégiques de haut niveau » entamés avec la Fédération de Russie et l'Iran : des déplacements à Moscou et Téhéran sont prévus, pour faire vivre nos précédents rapports.

Nous irons comme chaque année à l'ONU (et le cas échéant à Washington) à l'automne, pour un point de situation global sur les crises internationales.

La commission est engagée dans le « Groupe de suivi sur le Brexit et la refondation de l'Union européenne », qui rendra son rapport en février, après s'être rendu à Strasbourg, Berlin, Bruxelles et Londres.

Une étude sur nos « forces de souveraineté » nous permettra de mettre en lumière la maigreur des moyens alignés outre-mer, sans rapport avec les enjeux géostratégiques à nos frontières maritimes ; la commission pourrait se rendre soit Guyane ou aux Antilles, soit à la Réunion.

Enfin, le Bureau a souhaité que la commission travaille plus spécialement sur la défense en 2017, afin de livrer, en juin, des « lignes directrices » de la commission pour la préparation de la prochaine loi de programmation militaire. Je souhaite vraiment que nous continuions dans le climat de responsabilité qui est la marque de fabrique de notre commission.

Plusieurs sujets sont retenus :

- « les drones », enjeu industriel européen et enjeu opérationnel (un déplacement en Israël pourrait être utile) ;

- « la modernisation de la dissuasion nucléaire » : avec un déplacement sans doute au Royaume-Uni, en plus des sites de la dissuasion en France ;

- « la disponibilité des hélicoptères », rapport que nous déciderons ou non de mener en fonction des résultats d'un prochain comité exécutif du ministère de la défense ;

- enfin, un rapport de synthèse, court, que je pourrais porter avec les rapporteurs « défense » de la commission, sur la trajectoire financière de la programmation et qui amènerait une vision d'ensemble.

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

**Loi de finances pour 2017 - Audition du général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est levée à 13 heures.*



## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 8 novembre 2016

- Présidence de M. Alain Milon, président -

### **Loi de finances pour 2017 - Audition de Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social**

*La réunion est ouverte à 17 h 45.*

**M. Alain Milon, président.** – Je remercie Mme El Khomri d'avoir bien voulu venir nous présenter les grandes lignes du projet de budget de la mission « Travail et emploi » pour 2017, une mission dotée de plus de 15 milliards d'euros par ce PLF, auxquels s'ajoute 1,5 milliard du compte d'affectation spéciale « Apprentissage ».

Après votre exposé, notre rapporteur pour avis, Michel Forissier, et les autres membres de la commission, vous interrogeront sur ce budget mais aussi sur les autres questions d'actualité intéressant votre ministère, notamment la mise en œuvre de la loi que nous avons discutée au mois de juin dernier.

**Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.** – Je vous remercie de me recevoir.

J'ai annoncé en septembre une baisse de 66 300 du nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A. Ce chiffre mensuel doit être replacé dans une tendance et comparé avec l'évolution des autres catégories, comme l'a souligné avec raison votre commission d'enquête sur les chiffres du chômage. En l'espèce, je constate une baisse de 90 000 demandeurs d'emploi dans cette catégorie depuis le début de l'année.

Le budget de la mission « Travail et emploi » s'établit à 15,3 milliards d'euros, soit une augmentation de 13 % par rapport à 2016. L'effort est inédit ; il accompagne une dynamique de reprise, en cohérence avec les réformes menées par le Gouvernement, dont la philosophie s'articule autour du triptyque réaffirmé en janvier par le Président de la République : modernisation, formation et cohésion.

La modernisation a été engagée par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite loi Travail, mais aussi par l'introduction de nouveaux droits pour les salariés. La formation, c'est le plan « 500 000 formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi » : un cap quantitatif mais aussi qualitatif, mis en place en lien avec les entreprises, les régions et les partenaires sociaux. Reconnaissons-le, notre pays souffre d'un retard significatif en matière de formation des demandeurs d'emploi. Enfin, la cohésion est assurée grâce au soutien de ceux qui ont le plus besoin d'emploi, à travers les contrats aidés, la garantie jeunes et la prime à l'embauche dans les petites et moyennes entreprises (PME).

Ce triptyque se retrouve dans le budget qui vous est soumis. D'abord, le développement de l'emploi dans les TPE et PME est soutenu par l'augmentation d'environ 1,85 milliard d'euros des crédits des dispositifs d'aide à l'embauche PME et d'aide à la première embauche dans les très petites entreprises (TPE). Le premier dispositif a fait l'objet

de 825 000 demandes, dont 66 % concernent des CDI et près de 40 % des jeunes de moins de 26 ans. Ne nous le cachons pas, cette aide est peu utile lorsque les carnets de commandes sont vides ; mais quand ils se remplissent, elle devient un accélérateur de la décision d'embauche de la PME. Ce matin même, j'ai préparé, avec les responsables des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) et les directeurs régionaux de Pôle Emploi, la mise en place d'un service gratuit d'information sur le droit du travail. Nous savons combien il est important, pour les employeurs, de pouvoir s'adresser directement aux Direccte et de disposer d'une information sécurisée pour prévenir les risques de contentieux.

La loi Travail a accéléré la modernisation de notre droit, à travers la modulation du temps de travail sur neuf semaines au lieu de quatre, et bien sûr les accords types de branche, sur lesquels les négociations ont été engagés dans certains secteurs.

Deuxième priorité, la formation professionnelle : c'est l'une des principales réponses aux défis d'un monde du travail de plus en plus polarisé entre les personnes qualifiées et celles surqualifiées. La formation réenclenche la mobilité sociale ; c'est une exigence morale, sociale et économique. Elle doit aussi aider à la construction des parcours professionnels, alors que la reconversion paraît trop souvent inaccessible aux demandeurs d'emploi. L'accompagnement est au cœur de nos enjeux, notamment à travers le conseil en évolution professionnelle (CEP) et le compte personnel de formation (CPF). La prise de conscience a été longue, mais le plan 500 000 formations marque un tournant. Enfin, je tiens à préciser que les demandeurs d'emploi en formation dans ce cadre ne disparaissent pas, comme on a pu le suggérer, des statistiques du chômage puisqu'ils passent en catégorie D. Une évaluation de ce plan est prévue avec les régions et les partenaires sociaux.

Dans le cadre de ce plan, nous proposons d'ajouter 196 millions d'euros en 2017 pour le financement des conventions de 2016 et cinq millions pour lancer le compte personnel d'activité (CPA) créé par la loi Travail. Certains décrets sont en préparation, d'autres ont déjà été pris, comme celui qui double le nombre d'heures de formation pour les salariés les moins qualifiés. La formation s'inscrit dans un parcours : le développement des préparations opérationnelles à l'emploi et des contrats de professionnalisation y pourvoit.

La troisième priorité est l'insertion des jeunes. La situation s'améliore : le nombre de jeunes inscrits en catégorie A à Pôle Emploi a baissé de 40 000 en un an, soit 7 %. Il y a moins de jeunes chômeurs qu'en 2012 ; mais, avec 747 millions d'euros alloués, soit 176 millions de plus qu'en 2016, la jeunesse reste une priorité. Ce budget doit notamment financer la généralisation de la garantie jeunes, qui sera un droit universel à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017. J'ai pu me rendre compte, lors de ma visite en Guyane, que la mission locale de Maripasoula n'avait pas de représentant nommé. Le service public de l'emploi sera organisé afin que la totalité des missions locales proposent la garantie jeunes au 1<sup>er</sup> janvier prochain. Je m'y engage.

Le déploiement des établissements pour l'insertion dans l'emploi (Epidé), que vous connaissez bien M. Forissier, se poursuit : deux nouveaux établissements seront créés dans le Sud-Ouest. Les moyens de fonctionnement des missions locales seront augmentés à hauteur de 15 millions d'euros. Nous avons demandé un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) sur le modèle économique de ces missions. Dans les Epidé, 88 % des bénéficiaires ont au mieux un certificat d'aptitude professionnelle (CAP) et 33 % d'entre eux sont issus d'un quartier relevant de la politique de la ville. La moitié des jeunes en ressortent avec un contrat de travail ou une entrée en formation qualifiante.

D'après les premiers résultats publiés en juillet, le taux d'emploi des bénéficiaires de la garantie jeunes, dont 87 % sont des « NEET » – ni en emploi, ni en études, ni en formation – est passé de 30 à 40 %. Cette hausse recouvre presque entièrement un accès à des CDI ou CDD de plus de six mois dans le secteur marchand. La garantie jeunes, je le rappelle, a été saluée par la Cour des comptes.

Cet effort s'inscrit dans un cadre plus large : revalorisation des bourses, soutien aux jeunes décrocheurs et aux entrepreneurs à travers le CPA, ou encore relance de l'apprentissage. Dans notre bataille pour l'emploi, je n'oublie pas le gain d'efficacité que représentent le numérique et les *big data*. Dans le cadre du plan « Numérique, emploi, travail », piloté à travers le plan d'investissement pour l'avenir, nous avons lancé, après un an de tests dans vingt-deux missions locales et un Epide, le dispositif Clic'n Job en partenariat avec Emmaüs Connect et WeTechCare, dont l'objectif est d'accompagner un million de jeunes. C'est un dispositif conçu par, pour et avec les jeunes. Je vous invite à diffuser cette information : ces plateformes numériques seront mises à disposition des jeunes dans les missions locales. Dans les prochaines semaines, je lancerai avec Paul Duan, fondateur de l'organisation non-gouvernementale (ONG) Bayes Impact, et en partenariat avec Pôle Emploi, une plateforme de facilitation de l'orientation et de l'accès à la formation et à l'emploi alimentée par dix ans de bases de données anonymisées et de parcours de demandeurs d'emploi.

Au-delà de ces trois priorités, ce budget honore également les engagements forts du Gouvernement, à commencer par la consolidation des budgets d'insertion par l'activité économique et les mesures en faveur des travailleurs handicapés : à 1,18 milliard d'euros, ils sont en progression de 7,8 millions et financent notamment 88 500 aides au poste.

Une enveloppe de 80 millions d'euros est prévue pour l'amélioration de la rémunération des apprentis, conformément aux engagements pris au mois d'avril. L'apprentissage est une priorité pour Clotilde Valter, secrétaire d'Etat, comme pour moi-même. On constate une reprise dans ce domaine, avec 4 % d'entrées supplémentaires pour la campagne 2015-2016. Les apprentis bénéficient de nouveaux droits : la carte étudiant, l'accès au Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (Crous), l'aide à la recherche du premier emploi, la prime d'activité, la prise en compte des heures d'apprentissage dans le calcul des droits à la retraite, l'ouverture des titres professionnels du ministère – déjà mise en œuvre dans certaines régions et qui permettra des entrées en apprentissage tout au long de l'année – et enfin l'aide TPE jeune apprenti, qui a concerné 76 000 recrutements depuis juin 2015.

Nous travaillons également avec le ministère de l'Education nationale pour améliorer l'orientation professionnelle des élèves, qui sera facilitée par l'obligation pour toute structure de formation d'indiquer les taux d'accès à l'emploi pour chaque filière.

Par ailleurs, mon ministère et celui de la fonction publique montrent l'exemple en recrutant 10 000 apprentis.

Cet ensemble de mesures est de nature à lever les freins au développement de l'apprentissage. Un décret sur les apprentis marins, qui règlera la question du cycle de travail de nuit, sera publié au 1<sup>er</sup> janvier.

Au total, l'effort financier de l'État sur l'apprentissage aura été porté de 2,75 à 2,84 milliards d'euros entre 2013 et 2017 soit une progression de 3,3 %. Certes, en 2015, le

nombre de contrats d'apprentissage signés n'était pas revenu à son niveau de 2012 – 280 000 contre 307 000. Mais un cadre de confiance a été établi ; il appartient à l'ensemble des partenaires de se mobiliser. Si les TPE jouent le jeu, l'effort des grands groupes n'est pas à la hauteur.

La mission « Travail et emploi » apportera également un soutien de 15 millions d'euros à l'initiative des territoires « Zéro chômeur de longue durée » lancée par ATD Quart Monde, qui sera déployée à titre expérimental dans dix territoires. Le service public de l'emploi est conforté avec 1,5 milliard d'euros accordé à Pôle Emploi – un total stable. Le financement des maisons de l'emploi est maintenu à 21 millions d'euros, tandis que 110 millions sont prévus pour l'établissement public à caractère industriel et commercial (Epic) qui remplacera l'Association pour la formation professionnelle des adultes (Afp) au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Enfin, les financements des contrats aidés sont sanctuarisés à hauteur de 2,4 milliards d'euros, comme en 2015, pour un total de 280 000 nouveaux contrats signés en 2016.

Voilà les éléments de ce budget de combat en faveur de l'emploi.

**M. Michel Forissier, rapporteur pour avis.** – Merci de votre exposé et de votre sincérité dont je ne doute pas. Mais les comptes sont têtus...

Je n'ai pas retrouvé, dans les crédits du projet de loi de finances 2017, le financement de l'opération « 500 000 formations supplémentaires » pour les personnes en recherche d'emploi. Pouvez-vous m'éclairer ?

Je suis tout à fait favorable à la formation continue des demandeurs d'emploi, mais il convient que, puisque des deniers publics sont engagés, elle fasse l'objet d'une évaluation par un organisme indépendant.

D'après le *Panorama de la société* de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) pour 2016, publié au mois d'octobre, le pourcentage des 15 à 29 ans qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation est passé en France de 14 % en 2008 à 16,6 % en 2015 ; pour l'Allemagne, qui partait du même niveau en 2008, ce taux est descendu à 9,2 %. On compte 1,8 million de jeunes sans emploi et sortis du système éducatif. Enfin, d'après ce rapport, le coût de cette inactivité est estimé à 1 % du produit intérieur brut français.

Ce constat s'explique en grande partie par l'échec de l'école républicaine, qui produit en son sein diverses inégalités sociales qui se cumulent, comme l'a montré un rapport récent du Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco). Il est urgent de mettre en place un plan national de refonte de l'école, plutôt que d'en corriger les échecs en aval : c'est la mère de toutes les batailles.

J'ai l'impression d'être le seul à m'inquiéter que les partenaires sociaux n'aient pas réussi à négocier la nouvelle convention chômage. Or, selon les dernières projections, la dette de l'Unédic va passer de 25,5 milliards d'euros en 2015 à plus de 41 milliards en 2019 ! Certes, les taux d'intérêt sont faibles mais le moindre relèvement pourrait avoir des conséquences dramatiques. Faute d'accord, le Gouvernement est-il prêt à reprendre la main ? Le silence autour de cette question doit cesser.



L'échec du contrat de génération est désormais consommé : comme en 2016 et en 2015, 15 000 aides financières sont prévues pour 2017, loin des 500 000 annoncées pour la durée du quinquennat... J'avais tiré la sonnette d'alarme l'année dernière et la Cour des comptes a emboîté le pas en février. Quelles sont les raisons de cet échec, que je regrette comme l'ensemble de mes collègues ?

Où en est la revalorisation de la grille de rémunération des apprentis annoncée par le Gouvernement en avril ?

À notre grand regret, aucune des propositions de notre assemblée sur le contrat d'apprentissage n'a été retenue. Je comprends vos motivations idéologiques, mais si vous nous aviez écoutés, vous annonceriez aujourd'hui un rebond des embauches d'apprentis de 10 ou 15 %, au lieu de 4 %...

**Mme Myriam El Khomri, ministre.** – Le coût total du plan « 500 000 formations » pour l'État est de 1,3 milliard d'euros, dont 990 millions pour les formations régionalisées et 178 millions pour la commande nationale de formation. S'y ajoutent 130 millions au titre de l'effort exceptionnel du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), principalement sous forme d'abondement au CPF des demandeurs d'emploi. En 2016, 607 millions d'euros ont été dégagés par le budget de l'Etat pour le financement des formations régionalisées et nationales. Dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2017, l'effort est de 546 millions, dont 78 millions pour le marché national et 468 pour les formations régionalisées, financés par 196 millions d'euros de crédits de l'État et un fonds de concours de 350 millions.

L'alimentation de ce fonds de concours pose la question du rôle des organismes paritaires des collecteurs agréés (Opca). Il est légitime que l'État envisage d'orienter les excédents éventuels issus des fonds de la formation professionnelle vers les demandeurs d'emploi. Plutôt que de prendre de force l'argent des Opca – ce qui a été fait pendant deux ans avant 2012 – nous avons commandé une mission à l'Igas et à l'Inspection générale des finances, dont nous attendons les conclusions dans les prochaines semaines. Cette démarche a été présentée aux partenaires sociaux qui ont reconnu la nécessité de s'assurer que les fonds de la formation professionnelle étaient réellement utilisés à cette fin. Le fonds de concours à la formation des demandeurs d'emploi, je le rappelle, sera abondé par les Opca sur la base d'une participation volontaire. Le rapport de la mission nous donnera les moyens de mettre en œuvre avec les partenaires sociaux les hypothèses retenues et de réorganiser l'articulation des fonds, avec un chiffrage affiné et précisé. Le calendrier de ces opérations sera précisé dans les prochaines semaines.

En parallèle, un travail d'évaluation de la formation professionnelle a été confié à la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), dont l'indépendance ne saurait être mise en doute, sur la base d'un cahier des charges concerté et présenté au Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop). L'évaluation nous renseignera sur la pertinence des diagnostics territoriaux : la formation répond-elle aux besoins identifiés dans les bassins d'emploi ? Un exemple : dans les chantiers navals de Saint-Nazaire, on recourt massivement aux travailleurs détachés faute de trouver du personnel qualifié sur place... 800 000 euros ont été débloqués en partenariat avec la région, dans le cadre du plan « 500 000 formations », pour délivrer des formations appropriées aux demandeurs d'emploi du bassin. Le rapport de la Dares évaluera également les tensions sur l'offre, la gouvernance du plan, la satisfaction des demandeurs d'emploi, mais surtout – c'est l'essentiel – le retour à l'emploi effectif. D'après une première enquête, 89 %

des demandeurs d'emploi qui avaient terminé leur formation en juillet et août se déclaraient satisfaits.

Le nombre de jeunes qui sortent chaque année du système scolaire sans diplôme et qui sont sans emploi et sans formation est passé de 150 000 à 110 000, ce qui reste bien sûr trop élevé. Grâce à l'ouverture des titres du ministère chargé de l'emploi et de l'apprentissage, qui lève un vieux tabou en France, un jeune souhaitant devenir maçon pourra opter pour un certificat d'aptitude professionnelle (CAP) en deux ans ou un titre professionnel de maçon préparé en 900 heures de formation. En Île-de-France, 900 places seront ouvertes pour obtenir un titre professionnel, dont le contenu est défini par les acteurs de la branche. L'objectif est de raccourcir le temps de formation mais en renforçant l'apprentissage au sein de l'entreprise. Nous envisageons l'ouverture de 85 des 220 titres de mon ministère à l'apprentissage, après validation par le ministère de l'Éducation nationale. Autre avantage : les jeunes pourront accéder à ces formations tout au long de l'année ; ainsi ils ne se trouveront plus sans solution jusqu'à l'année suivante en cas de rupture de leur contrat d'apprentissage, comme cela se produit souvent dans l'hôtellerie et la restauration.

La Cour des comptes demande une rationalisation des dispositifs destinés aux jeunes : c'est justement l'objectif du parcours d'accès autonomie et emploi prévu par la loi Travail. Autre forme d'accompagnement, l'abondement du compte personnel d'activité (CPA) pour tout jeune sorti du système scolaire, qui lui donnera accès aux premières formations. Enfin, la garantie jeunes est l'accompagnement le plus intensif.

Dans la perspective de la refonte de l'école que vous appelez de vos vœux, monsieur Forissier, la question de la mixité scolaire est aussi un enjeu déterminant. Elle appelle des expérimentations au niveau du collège, en prenant exemple sur celles qui ont été conduites dans d'autres pays avec de bons résultats.

Constatant l'échec des négociations sur la nouvelle convention Unédic, l'État a pris ses responsabilités en prorogeant la convention de 2014 pour assurer la continuité de l'indemnisation des demandeurs d'emploi. J'ai immédiatement appelé à une reprise des négociations – vœu renouvelé par le Président au mois d'octobre. Je reste confiante : les partenaires sociaux ont toujours rempli leur rôle ces trente dernières années. Plusieurs rapports ont permis un diagnostic de la situation financière de l'assurance chômage mettant en évidence le fractionnement de plus en plus fréquent des contrats. Il y avait un projet d'accord sur la table des négociations le 30 mai mais, compte tenu du contexte lié à l'examen de la loi Travail, celui-ci n'a pu aboutir.

Comment atteindre notre objectif annoncé d'1,6 milliard d'euros d'économies sur l'Unédic ? L'objectif prioritaire est l'accélération du retour à l'emploi : c'est ainsi que nous ferons des économies, pas en réduisant les indemnisations. Aidons plutôt les demandeurs d'emploi à mettre à profit le temps d'indemnisation pour saisir les opportunités, ce qui passe notamment par la formation professionnelle. Une solution consisterait à permettre aux bénéficiaires de capitaliser leur indemnisation en fonds propres dans la perspective de créer une entreprise.

Le déficit de l'Unédic est aggravé par les contrats courts, qui coûtent 6,2 milliards d'euros et engendrent de la précarité pour les demandeurs d'emploi. 82 % des embauches en CDD sont des réembauches ; 50 % de ces CDD sont des contrats de moins d'une semaine, 60 % de moins de quinze jours et 70 % de moins d'un mois. Si bien que la France occupe la deuxième place en Europe pour l'utilisation des contrats de travail de moins d'un mois. Après

l'indemnisation des intermittents du spectacle, pour laquelle nous avons trouvé un accord, le prochain enjeu d'importance est la révision des conditions d'indemnisation chômage des travailleurs frontaliers, qui coûtent 600 millions par an à l'Unédic, dont 400 millions concernent le travail en Suisse, d'où des échanges bilatéraux entre gouvernements et avec la Commission européenne.

Je rappelle que ne sont comptabilisées dans le budget de l'Etat au titre du contrat de génération que les aides dans les entreprises de moins de 250 salariés. L'autre volet du dispositif est conventionnel. En septembre 2016, 6,1 millions de salariés sont couverts par des accords d'entreprise ou de groupe, pour 15 000 entreprises, et 9,3 millions par des accords de branche. Or, le débat s'arrête souvent au nombre d'aides attribuées, qui ne reflète pas la réalité. La difficulté est que nous n'avons pas assez d'observatoires de branche pour évaluer ces accords, ce qui plaide pour la restructuration des branches professionnelles. Il est vrai que ce dispositif n'a pas été aussi mobilisé qu'attendu ; mais 70 000 jeunes en ont tout de même bénéficié pour un recrutement en CDI et autant de seniors se sont maintenus dans l'emploi.

Sur la rémunération des apprentis, les échanges menés avec les organisations représentant la jeunesse ont fait ressortir que les tranches d'âge actuelles ne sont plus adaptées mais il n'y a pas de convergence sur les paramètres à prendre en compte (niveau de formation, âge, etc.) ; ensuite, tous partagent le souci de ne pas casser la dynamique de reprise de l'apprentissage. Il convient enfin de conduire la réflexion dans un cadre plus large. Un angle d'approche est le coût pour les employeurs ; il existe à leur intention des incitations financières mais seulement dans certaines régions. J'ai l'intention de confier une mission à des parlementaires en vue d'un dispositif qui serait mis en place par les partenaires sociaux. L'aide au pouvoir d'achat de 80 millions d'euros inscrite au projet de loi de finances, qui représenterait 250 à 350 euros pour les apprentis de moins de 21 ans, fera l'objet d'un décret soumis au Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop) en vue d'une publication à la fin de l'année.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur spécial.** – Nul besoin d'insister sur les difficultés croissantes des jeunes pour accéder à l'emploi, détaillées dans le rapport de la Cour des comptes. Vous tentez d'y répondre mais la dizaine de milliards d'euros dépensés – dont la moitié pour l'apprentissage – produisent des résultats décevants.

Présidant une mission locale, je puis témoigner que les dispositifs sont trop nombreux : une vingtaine pour les jeunes, dont une dizaine encore actifs. La Cour des comptes le confirme. J'espère que la mission de l'Igas produira des résultats compréhensibles... Le modèle économique des missions locales ne sera viable que si elles sont tournées vers l'emploi.

Dans notre mission locale, qui dessert 3 000 jeunes, cinq des 44 salariés sont exclusivement dédiés à l'administration des dispositifs ! Un dossier de garantie jeunes nécessite 29 pièces administratives. Il nous est demandé de scanner tous les classeurs des deux cents jeunes bénéficiaires – deux cents pages chacun... Qui va lire tout cela ? C'est ubuesque. Avant de demander à l'Igas si le modèle économique fonctionne, simplifions le travail. Je suis prêt à vous conseiller à titre gratuit !

**Mme Anne Émery-Dumas.** – Le budget que vous présentez témoigne d'une mobilisation générale : 15 milliards d'euros, soit 1,8 milliard d'euros d'augmentation. Le budget de l'emploi bénéficie ainsi de plus de la moitié de la hausse des dépenses de l'État.

La baisse de la subvention d'équilibre au Fonds de solidarité peut sembler inquiétante à première vue. Pouvez-vous apporter des précisions ? Remet-elle en cause les ressources globales du fonds ?

Parmi les préconisations de la commission d'enquête du Sénat sur les chiffres du chômage figurent la mensualisation des données de l'Insee et leur présentation commune avec les chiffres de Pôle Emploi, ainsi que la tenue annuelle d'Assises nationales de l'emploi. Quelle est la position du Gouvernement sur ces propositions ?

Enfin, vous avez donné des assurances quant à la généralisation en 2017 de la garantie jeunes, dont les expérimentations menées depuis deux ans ont démontré l'efficacité. Dans mon département, nous n'avons que des retours positifs.

La proposition de loi prévoyant l'expérimentation du dispositif « Zéro chômeur de longue durée » a été votée à l'unanimité par le Sénat, à l'issue d'un débat lors duquel vous vous étiez engagée à amorcer la pompe pour que l'initiative démarre dans de bonnes conditions. Un besoin de financement de 20 millions d'euros pour 2 000 équivalents temps plein avait alors été identifié pour 2017. Or, dans votre exposé, vous mentionnez le chiffre de 15 millions. Comptez-vous mobiliser d'autres partenaires ? L'appel à projets étant clos depuis le 8 octobre, avez-vous fixé la date de mise en œuvre de l'expérimentation sur les territoires qui seront retenus ? Ce projet a créé dans les territoires une vraie attente que nous ne saurions décevoir.

**M. Dominique Watrin.** – Vous avez relevé la baisse du nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A mais dans le même temps le nombre de contrats aidés a augmenté. Votre exposé ne fait pas toute la lumière sur la généralisation de la précarité. Dans certaines usines, le recours à l'intérim, qui ne se limite pas, loin s'en faut, au remplacement de salariés absents ou à l'augmentation de la production, constitue désormais un véritable modèle économique. Je songe notamment à la zone Capécure de Boulogne-sur-Mer avec ses industries de la pêche, ou encore aux équipementiers automobiles qui emploient jusqu'à 50 % d'intérimaires.

Les causes de cette explosion sont connues : le recours à l'intérim n'est pas beaucoup plus cher comparé aux autres contrats de travail, les salariés concernés sont plus flexibles et ont l'illusion de toucher davantage, une fraction de congés payés étant intégrée à leur rémunération. Mais, soumis à l'incertitude du lendemain, ils ne peuvent pas construire l'avenir et prennent rarement des congés, avec des répercussions sur leur santé. Les contentieux se multiplient. Le Gouvernement envisage-t-il d'encadrer davantage ces pratiques, de renforcer les contrôles, voire d'engager un plan de résorption de la précarité ?

**M. Jean-Marie Morisset.** – Les territoires concernés par l'expérimentation « Zéro chômeur de longue durée » n'ont toujours pas été déterminés. Dans les Deux-Sèvres, certains acteurs économiques s'inquiètent... Il est vrai que si l'opération ne commence qu'en juin, les 15 millions annoncés suffiront ! Est-ce à dire que l'arrêté prévu à l'article 3 de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2016 pour fixer les critères à respecter est bloqué, ou que vous n'avez pas trouvé d'accord avec les collectivités sur le décret prévu à l'article 7 pour fixer les modalités de fonctionnement de gestion du fonds ? Avez-vous fixé des conditions au fonds d'expérimentation contre le chômage de longue durée et aux collectivités territoriales pour verser ces 15 millions ?

Enfin, votre ministère a-t-il été associé à la mise en place du plan d'action en faveur du travail social, annoncé par Mme Ségolène Neuville ?

**Mme Patricia Schillinger.** – Merci pour votre état des lieux : l'apprentissage et le chômage sont toujours des sujets d'actualité. Je me réjouis de vos propos sur les collectivités territoriales et l'emploi : j'avais justement réalisé un rapport sur ce thème en 2012 au nom de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat. Mon bassin de vie est à proximité de la Suisse. Les chômeurs ayant travaillé dans ce pays ont des conditions de vie très différentes de celles et leurs concitoyens. A quelles conditions peuvent-ils suivre une formation pour retrouver un emploi en France ? Les salaires ne sont pas au même niveau... Ayons des partenariats avec la Suisse : pourquoi ces chômeurs ne se formeraient-ils pas plutôt là-bas ? La perte d'emploi est un changement total de vie lorsqu'on a été transfrontalier.

Je suis très sensible à l'apprentissage : mon fils a été apprenti – c'est rare chez les parlementaires. Je souhaiterais que nous travaillions avec l'Education nationale. À 16 ans, l'apprenti est considéré comme un adulte alors qu'il relève encore de l'Education nationale. Qu'il n'ait que cinq semaines de congés payés m'a froissée. Dans de nombreux autres pays, les apprentis en ont davantage pour s'adapter à l'apprentissage et se former. Chaque pays a son propre contrat d'apprentissage. Développons la mobilité transfrontalière des jeunes apprentis – voyager est une expérience importante pour un jeune – en tenant compte des bassins de vie et de l'économie ; on ne peut pas généraliser à toute la France.

**M. Daniel Chasseing.** – Selon vous, plus de 80 % des créations d'emploi en France sont en CDD. Oui, des TPE et des PME embauchent car elles s'attendaient à ce que votre projet de loi encadre le coût des licenciements sans cause réelle et sérieuse des salariés en CDI. Or, cette disposition a été retirée. De nombreuses petites entreprises ne peuvent recruter en CDI car elles ont besoin de personnel pendant seulement trois ou cinq ans. Votre idée initiale aurait incité de nombreuses entreprises à recruter en CDI.

J'ai développé dans ma communauté de communes un projet « territoire zéro chômeur de longue durée », que j'ai présenté au ministère. Comment évolue le dispositif ?

**Mme Myriam El Khomri, ministre.** – Il n'y a aucun blocage sur l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée » mais une très forte attente dans les territoires travaillant depuis plusieurs années sur ce sujet. Il n'y aura pas de place pour tout le monde : l'expérimentation, sur dix territoires pour 2 000 salariés environ, durera, selon la loi – votée à l'unanimité – cinq ans. L'expérimentation est lancée : le conseil d'administration de l'association gestionnaire du fonds s'est réuni à plusieurs reprises ; le conseil scientifique d'évaluation de l'expérimentation s'est réuni pour la première fois le 14 octobre. Les territoires pouvaient candidater jusqu'au 28 octobre ; les candidatures sont donc closes, plus de 50 territoires se sont montrés intéressés. La liste des territoires retenus sera proposée par le fonds, votée en conseil d'administration le 21 novembre, avant que je signe l'arrêté.

Je pense que les cinq territoires où les projets sont extrêmement avancés seront prioritaires et probablement retenus par le fonds. L'État sera le principal contributeur financier pour amorcer le dispositif : dès cette année, 100 000 euros sont dédiés au fonctionnement de l'association gestionnaire du fonds, un projet de convention avec le fonds a été présenté le 24 octobre dernier, tandis que le projet de loi de finances prévoit un budget de 15 millions d'euros. Il n'y aura pas de retard de l'État, conformément à nos engagements et à nos objectifs. Nous attendons un soutien financier de la part des conseils départementaux : l'association gestionnaire regardera ce critère lors de l'examen des candidatures.

Sur les 10 milliards d'euros relevés par la Cour des comptes, 57% relèvent de l'apprentissage : évitons toute confusion. Concentrons-nous plutôt sur les 3,465 milliards consacrés strictement à l'accompagnement des jeunes par le service public de l'emploi et aux contrats aidés. Le rapport de la Cour des comptes de 2011 a une vision budgétaire, sans analyse qualitative des dispositifs 2010-2015, notamment des emplois d'avenir. C'est pourquoi j'ai accéléré la sortie du rapport de la Dares sur les emplois d'avenir. Monsieur Vanlerenberghe, vous présidez une mission locale, vous savez pertinemment que les emplois d'avenir favorisent l'emploi des jeunes.

Selon le rapport de la Cour des comptes de 2011, il faut renforcer le ciblage, la durée des contrats et la formation. Répond-on à cette demande ? Fin juin 2016, 79,6 % des jeunes recrutés en emplois d'avenir n'avaient pas le bac, et 34 % résidaient dans un quartier relevant de la politique de la ville ou dans une zone de revitalisation rurale ; 80 % des bénéficiaires de la garantie jeunes ont un niveau inférieur au bac ; 88 % des jeunes des Epide ont au plus un CAP, 33 % proviennent de quartiers populaires. Cibler ceux qui en ont le plus besoin est déterminant. Quel est leur taux d'emploi ou d'insertion ? Pour la garantie jeunes, il atteint 30 à 40 %. Nous le savons grâce au suivi de cohortes : une cohorte a bénéficié du dispositif, l'autre non. On devrait réaliser de telles évaluations pour la prévention contre la petite délinquance, la lutte contre la récidive ou le travail d'intérêt général. J'avais lancé une telle évaluation à la mairie de Paris.

Ces jeunes doivent accéder à une qualification. Trois quarts des emplois jeunes ont bénéficié durant leur première année d'une formation de 26 jours en moyenne. La moitié d'entre eux ont suivi une formation certifiante, déterminante pour le retour à l'emploi. Chaque mois, lors de visioconférences, je demande aux préfets que davantage de jeunes bénéficient de formation, ou qu'ils se rendent davantage, trois mois avant la sortie du dispositif, devant un conseiller de mission locale. L'évaluation est-elle trop lourde, sert-elle à quelque chose ? Oui, il faut simplifier, et nous allons le faire, comme le propose le rapport du comité scientifique chargé de l'évaluation de la garantie jeunes. Mais comment puis-je disposer d'éléments – autres que budgétaires – si je ne peux savoir ce qui favorise le retour à l'emploi ? Les missions locales doivent faire du *reporting*. Ainsi, constatant que le taux d'insertion des contrats de professionnalisation était important, j'ai réorienté, avec les partenaires sociaux, le plan « 500 000 formations » vers ce dispositif.

L'Igas réfléchit sur le modèle économique des missions locales, et notamment sur les raisons pour lesquelles certaines sont en grande souffrance financière. Est-ce à cause des emplois d'avenir ? Le rapport du comité d'évaluation sur la garantie jeunes, qui sera présenté le 15 novembre, mettra l'accent sur la nécessité de simplifier ce dispositif, malgré la lourde procédure d'obtention de crédits européens. J'ai écrit en ce sens à Marianne Thyssen, commissaire européen, et nous travaillons à des améliorations avec le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

La réduction de la subvention de l'État au fonds de solidarité ne remet pas en cause son équilibre financier, ni les prestations de solidarité pour les demandeurs d'emploi. Le projet de loi de finances prévoit de leur affecter l'intégralité du produit de la contribution exceptionnelle de solidarité, contre 85 % actuellement, soit 325 millions d'euros de recettes fiscales supplémentaires propres et dynamiques, ce qui réduit mécaniquement le montant de la subvention d'équilibre de l'Etat, sachant que les dépenses du fonds croissent de 57 millions d'euros.

Je vous remercie pour le travail de votre commission d'enquête. La publication mensuelle des chiffres du chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) - seuls chiffres autorisant des comparaisons internationales – est déjà réalisée par Eurostat. Mais leurs chiffres ont une fiabilité incertaine, car ils mélangent des enquêtes trimestrielles – exemple de l'enquête Emploi de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et des données administratives de pays où les définitions diffèrent. Vouloir associer de tels chiffres peut prêter à confusion. L'enquête Insee coûte 20 millions d'euros. La rendre mensuelle coûterait 40 millions d'euros en plus. Qui financerait ? Seuls deux pays européens ont des données mensuelles. Je préfère observer les tendances – la Dares suggère trois mois. Je suis en revanche favorable à votre proposition d'organiser annuellement des Assises de l'emploi : elles sont nécessaires.

L'apprentissage concilie les impératifs liés à la formation avec les règles du temps de travail des jeunes en entreprise, ce qui complexifie la réglementation des congés payés. Fluidifions les choses. L'ouverture des titres professionnels du ministère laissera de la souplesse aux jeunes. Depuis un an, 50 jeunes apprentis expérimentent la mobilité franco-allemande, au sein des mêmes entreprises côté allemand et côté français – malgré des cycles de formation et des rémunérations différents. Cela redonne ainsi corps à l'Europe sociale et à l'identité européenne. Erasmus a une très forte identité : construisons un Erasmus des apprentis beaucoup plus important qu'aujourd'hui !

Avant des accords transfrontaliers, obtenons d'abord des accords de réciprocité. Revoyons la directive de 1996 sur les travailleurs détachés : il n'est pas normal qu'un résident français soit embauché au Luxembourg puis détaché en France ! Arrêtons ces détournements. Nous travaillons avec l'Unédic pour renégocier des accords bilatéraux.

Je partage votre interrogation sur la précarité de l'intérim. Les contrats extrêmement courts coûtent 6,2 milliards d'euros à l'Unédic. Cela concerne l'inspection du travail. La loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi a permis de développer le CDI intérimaire – mais insuffisamment – car le CDI constitue le Graal pour obtenir un logement ou des prêts. Il ne faut pas taxer mais développer un système de bonus-malus : le cumul contrats courts - chômage est devenu le modèle économique de certaines branches professionnelles, même si elles doivent payer des indemnités de précarité. J'ajoute que le CDD d'usage connaît de nombreux dysfonctionnements.

S'agissant des chiffres du chômage, il n'y a pas de manipulation des statistiques. Je recevais 200 courriers par mois de demandeurs d'emploi désespérés que leur formation ne soit pas financée par Pôle Emploi : le plan « 500 000 » formations répond à cet enjeu. Certes, pour 11 % des bénéficiaires de ces formations, il y a un problème d'adéquation – une photographe peut se voir proposer un emploi de laveur de vitres... On ne peut pas toujours tomber juste, mais Pôle Emploi, Cap emploi et les missions locales veulent bien faire.

S'y retrouve-t-on en création nette d'emplois ? Telle est ma seule préoccupation. Après plusieurs années de destruction d'emplois, nous sommes à cinq trimestres consécutifs de création nette d'emplois : plus 185 000 emplois. Chance pour notre pays mais défi économique, nous avons 700 000 départs à la retraite contre 850 000 entrants sur le marché du travail, contre 700 000 départs et 400 000 entrées en Allemagne, avant l'accueil des migrants. Le défi d'entrée dans l'emploi des jeunes est quotidien. Même si le nombre de NEET a diminué de 150 000 à 110 000, ce chiffre demeure trop élevé. Les créations sont majoritairement portées par le secteur tertiaire hors intérim mais la création d'emploi stagne depuis deux trimestres dans l'intérim. Lorsque l'intérim repart, l'emploi repart ensuite.

Selon votre commission d'enquête, 500 000 personnes de catégorie C travaillent à temps plein mais recherchent un emploi : cette catégorie n'a donc pas beaucoup de sens. Aujourd'hui, des emplois de qualité sont créés grâce à nos dispositifs, avec 60 % d'aide pour les CDI dans le cadre de l'aide à l'embauche dans les PME. Améliorons la qualité de l'emploi et développons l'emploi durable.

Certes, le licenciement économique est une mesure anxiogène, mais les petites entreprises ont davantage recours à la rupture conventionnelle ou à des contrats très courts. Mon rôle est aussi de protéger les salariés – ce que ne fait pas la rupture conventionnelle. Le licenciement économique, grâce au contrat de sécurisation professionnelle et au maintien de 92 % du salaire la première année, selon la taille de l'entreprise, protège mieux le salarié. Les petites entreprises utilisent rarement le licenciement économique alors qu'elles en ont le droit. Regardons la réalité en face. Ce qui protège le mieux, c'est de conserver un emploi mais aussi la qualité de l'emploi et du recrutement, d'où la pertinence de la réflexion sur les bonus-malus sur les contrats courts – y compris parmi les organisations patronales.

L'encadrement des indemnités en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse a fait l'objet d'un compromis avec les organisations syndicales dites réformistes. Le barème est indicatif, il est actuellement en cours de concertation, pour une meilleure égalité entre salariés et pour plus de visibilité. Un salarié avec un meilleur salaire reçoit plus de dommages et intérêts en raison de son niveau de rémunération mais il n'est pas normal qu'il touche plus de mois de salaires qu'un autre moins bien payé. La loi Travail repose sur un compromis et un équilibre entre des droits nouveaux et la sécurisation des employeurs.

**M. Alain Milon, président.** – Je vous remercie.

*La réunion est levée à 19 h 10.*

**Mercredi 9 novembre 2016**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

**Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 – Examen du rapport (sera publié ultérieurement)**

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

*Le compte rendu de de l'examen du rapport sera publié ultérieurement.*

TABLEAU DES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Auteur	N°	Objet
<b>Article 4</b> <b>Approbation des tableaux d'équilibre relatifs à l'exercice 2016</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	46	Amendement de suppression



Auteur	N°	Objet
<b>Article 5</b> <b>Objectif national de dépenses d'assurance-maladie pour 2016</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	47	Amendement de suppression
<b>Article 6</b> <b>Plafonnement des revenus éligibles à l'exonération applicable aux BER et à l'ACCRE</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	48	Amendement rédactionnel
<b>Article 6 bis</b> <b>Affiliation au RSI des personnes exerçant une activité réduite à fin d'insertion</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	49	Amendement rédactionnel
<b>Article 8</b> <b>Réduction de cotisations des travailleurs indépendants à faibles revenus</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	50	Amendement rédactionnel
<b>Article 8 bis</b> <b>Clarification de l'assiette sociale des exploitants agricoles ayant opté pour le régime du micro-bénéfice agricole</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	51	Amendement rédactionnel
<b>Article 8 ter</b> <b>Fait générateur des cotisations et contributions sociales, habilitation du Gouvernement à simplifier et à harmoniser les définitions des assiettes des cotisations et contributions de sécurité sociale</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	52	Suppression de la modification du fait générateur des cotisations sociales et restriction de l'habilitation du Gouvernement
<b>Article 8 quater</b> <b>Rétablissement du seuil d'assujettissement à cotisations et contributions sociales des indemnités de rupture du contrat de travail</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	53	Rétablissement du seuil d'assujettissement à cotisations pour les indemnités de rupture
<b>Article 8 quinquies</b> <b>Bénéfice pour les arbitres amateurs d'une exemption d'assiette de cotisations et de contributions sociales</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	54	Amendement rédactionnel
<b>Article 9</b> <b>Organisation du recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	55	Amendement rédactionnel

Auteur	N°	Objet
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	56	Suppression de la demande de rapport
<b>Article 10</b> <b>Distinction entre revenus du patrimoine et revenus professionnels.</b> <b>Affiliation des personnes exerçant une activité <i>via</i> les plateformes collaboratives</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	57	Fixation d'un seuil unique de 15.000 euros pour la définition des revenus d'activité professionnelle - Prélèvement par les plateformes de la CSG sur les revenus du patrimoine
<b>Article 11</b> <b>Modification de la période d'imposition</b> <b>de la taxe sur les véhicules de société</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	58	Amendement rédactionnel
<b>Article 11 bis</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	59	Amendement rédactionnel
<b>Article 12</b> <b>Cadre juridique des relations entre tiers-déclarants et cotisants</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	60	Modulation de la sanction de retrait de la faculté d'exercer la mission de mandataire et information du cotisant
<b>Article 13</b> <b>Assiette forfaitaire en cas de travail dissimulé constaté chez un particulier employeur –</b> <b>Modulation et harmonisation entre régimes des sanctions en cas d'obstacles à contrôle</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	61	Amendement rédactionnel
<b>Article 14</b> <b>Recouvrement des créances en matière de travail illégal</b> <b>et adaptation des sanctions en matière de fraude</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	62	Adaptation des règles de prescription pour les travailleurs indépendants
<b>Article 14 bis</b> <b>Prolongation et extension du plan d'apurement</b> <b>de la dette agricole en Corse</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	63	Amendement de suppression
<b>Article 14 ter</b> <b>Validité des actuelles autorisations de prélèvements</b> <b>données aux Urssaf pour le passage à la norme SEPA</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	64	Amendement rédactionnel

Auteur	N°	Objet
<b>Article 16</b> <b>Contribution sociale à la charge des fournisseurs agréés de produits du tabac</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	65	Amendement de suppression
<b>Article 18</b> <b>Aménagement des dispositifs de régulation des médicaments</b> <b>(clause de sauvegarde et contribution hépatite C)</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	129	Aménagement du taux L – Suppression du taux W
<b>Article 19 bis</b> <b>Clauses de désignation</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	66	Amendement de suppression
<b>Article 20</b> <b>Prise en charge par l'État des mesures d'exonérations précédemment compensées à la sécurité sociale,</b> <b>réaffectation de recettes, suppression du FCAT et du FCATA, transferts de charges et sécurisation</b> <b>du versement des retraites complémentaires des artisans du BTP</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	67	Suppression de la possibilité d'élargir les missions du FSV par voie réglementaire
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	68	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	69	Affectation au FSV pour le financement du minimum contributif des réserves de la section III
<b>Article 22</b> <b>Tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base pour 2017</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	70	Amendement de suppression
<b>Article 23</b> <b>Tableau d'équilibre du régime général pour 2017</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	71	Amendement de suppression
<b>Article 24</b> <b>Approbation du tableau d'équilibre des organismes concourant au financement des régimes obligatoires (FSV),</b> <b>fixation de l'objectif d'amortissement de la dette sociale, des prévisions de recettes affectées au fonds de réserve</b> <b>pour les retraites et des prévisions de recettes mises en réserve par le Fonds de solidarité vieillesse</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	72	Suppression du tableau d'équilibre du FSV
<b>Article 26</b> <b>Approbation du rapport de l'annexe B (trajectoire 2017 à 2020)</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	73	Amendement de suppression

Auteur	N°	Objet
<b>Article 27</b> <b>Recouvrement des créances de pensions alimentaires</b>		
Mme CAYEUX	74	Suppression de dispositions relevant du domaine réglementaire
Mme CAYEUX	75	Amendement visant à laisser le Gouvernement fixer par voie réglementaire les conditions dans lesquelles un débiteur de prestation sociale peut être déclaré hors d'État
Mme CAYEUX	76	Précision relative au caractère insusceptible de recours de la décision de la caisse
<b>Article 28</b> <b>Intermédiation de la rémunération des salariés du particulier employeur et réforme du circuit de versement du complément de libre choix du mode de garde</b>		
Mme CAYEUX	77	Suppression du caractère écrit de l'accord du salarié
Mme CAYEUX	78	Suppression de dispositions relatives au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu
<b>Article 29</b> <b>Objectifs de dépenses de la branche famille</b>		
Mme CAYEUX	79	Amendement de suppression
<b>Article 30 bis (nouveau)</b> <b>Retraite anticipée des travailleurs handicapés</b>		
M. ROCHE	80	Renforcement du droit de saisine de l'assuré handicapé
M. ROCHE	81	Éligibilité des travailleurs RATH à une requalification par la CDAPH
<b>Article 33</b> <b>Fusion des régimes de retraite des professions artisanales avec celui des professions industrielles et commerciales et des professions libérales non réglementées</b>		
M. ROCHE	82	Coordination
M. ROCHE	83	Coordination
M. ROCHE	84	Coordination
M. ROCHE	85	Coordination
M. ROCHE	86	Coordination
<b>Article 33 bis</b> <b>Bénéfice pour les travailleurs indépendants d'une pension d'invalidité au-delà de l'âge légal de la retraite</b>		
M. ROCHE	87	Amendement rédactionnel
<b>Article 34 ter</b> <b>Report de l'entrée en vigueur de la liquidation unique des régimes alignés (LURA)</b>		
M. ROCHE	88	Report de la date butoir pour l'entrée en vigueur de la LURA

Auteur	N°	Objet
<b>Article 34 quater</b> <b>Dématérialisation des certificats d'existence</b>		
M. ROCHE	89	Insertion de l'article dans le code de la sécurité sociale
<b>Article 35</b> <b>Objectifs de dépenses de la branche vieillesse</b>		
M. ROCHE	90	Amendement de suppression
<b>Article 37</b> <b>Objectifs de dépenses de la branche AT-MP pour 2017</b>		
M. DÉRIOT	91	Amendement de suppression
<b>Article 38</b> <b>Prise en charge des soins des victimes d'actes de terrorisme</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	130	Protection des données personnelles des victimes
<b>Article 39 ter</b> <b>Protection universelle maladie</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	92	Amendement de coordination
<b>Article 39 quinquies</b> <b>Expérimentation du financement, par le fonds d'intervention régional, de la vaccination antigrippale par les pharmaciens</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	93	Amendement rédactionnel et de précision sur la population ciblée
<b>Article 39 sexies</b> <b>Expérimentation de la détention de vaccins contre la grippe saisonnière par les médecins généralistes</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	94	Amendement rédactionnel
<b>Article 40</b> <b>Expérimentation d'une prise en charge de consultations pour des jeunes en souffrance psychique âgés de 11 à 21 ans</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	95	Amendement rédactionnel
<b>Article 43</b> <b>Création d'un avantage financier versé durant le congé maternité ou paternité des médecins conventionnés en secteur 1 ou adhérents au CAS</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	131	Interdiction de limiter l'avantage selon les modifications d'exercice

Auteur	N°	Objet
<b>Article 43 quater</b> <b>Procédure arbitrale applicable en cas d'échec des négociations conventionnelles avec les dentistes</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	132	Amendement de suppression
<b>Article 43 septies</b> <b>Rapport sur l'amélioration de la protection maternité et paternité pour l'ensemble des professionnels médicaux, paramédicaux et libéraux</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	133	Amendement de suppression
<b>Article 44 ter</b> <b>Cadre juridique et financier des greffes innovantes</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	96	Précision d'une référence
<b>Article 45</b> <b>Financement des activités de soins de suite et de réadaptation</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	97	Évaluation du dispositif avant le prochain PLFSS
<b>Article 45 bis</b> <b>Rapport sur le financement des soins à domicile</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	98	Amendement de suppression
<b>Article 45 quinquies</b> <b>Rapport sur le « packing »</b>		
M. SAVARY	99	Amendement de suppression
<b>Article 45 sexies</b> <b>Rapport sur la prise en charge hospitalière des personnes handicapées</b>		
M. SAVARY	100	Amendement de suppression
<b>Article 46</b> <b>Précisions relatives à la généralisation des Cpom dans le secteur médico-social</b>		
M. SAVARY	108	Report de modulation sur critère d'activité (PH)
M. SAVARY	105	Modalités de signature des CpomPH
M. SAVARY	107	Liberté d'affectation des résultats des Cpom
M. SAVARY	106	Report de modulation sur critère d'activité (PA)
M. SAVARY	101	Lisibilité des comptes de la CNSA
M. SAVARY	103	Usage des réserves de la CNSA
M. SAVARY	102	Fonds de soutien aux départements
M. SAVARY	104	Correction d'une erreur de référence

Auteur	N°	Objet
<b>Article 46 bis</b> <b>Rapport sur la mise en place d'un fonds de prévention des départs non choisis en Belgique</b>		
M. SAVARY	109	Amendement de suppression
<b>Article 47 bis</b> <b>Recueil de données issues d'un dispositif médical</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	110	Avis de la HAS sur les modifications d'utilisation des données recueillies
<b>Article 48</b> <b>Prorogation de l'expérimentation Paerpa</b>		
M. SAVARY	111	Rationalisation CLIC/MAIA
<b>Article 48 bis</b> <b>Expérimentation du financement, par le fonds d'intervention régional (Fir), des parcours de soins et de la prise en charge des personnes souffrant de douleurs chroniques</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	112	Amendement rédactionnel
<b>Article 49</b> <b>Création d'un fonds pour le financement de l'innovation pharmaceutique</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	113	Amendement de suppression
<b>Article 50</b> <b>Substituabilité des biosimilaires</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	114	Mise en place d'un objectif de prescription en biosimilaires à l'hôpital
<b>Article 51</b> <b>Évolution du régime des ATU</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	115	Suppression du mécanisme de plafonnement du coût de traitement par patient
<b>Article 52</b> <b>Adaptation du droit applicable au CEPS</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	116	Amendement de précision
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	135	Amendement de coordination
<b>Article additionnel après l'article 52</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	117	Évaluation de la valeur thérapeutique relative du médicament

Auteur	N°	Objet
<b>Article 52 bis</b> <b>Rémunération des actes de radiologie</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	118	Amendement de suppression
<b>Article 53</b> <b>Dotations 2017 de l'assurance maladie, du FEH, de l'ANFH et de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie à divers fonds et organismes</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	134	Suppression du prélèvement de 150 millions d'euros sur les réserves de l'ANFH
<b>Article 54</b> <b>Objectifs de dépenses de la branche maladie pour 2017</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	136	Amendement de suppression
<b>Article 55</b> <b>Ondam 2017</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	137	Amendement de suppression
<b>Article additionnel avant l'article 56</b>		
M. ROCHE	119	Report sur l'évaluation des taux de répartition contenus dans les règles de calcul des prises en charge des cotisations
<b>Article 56</b> <b>Prévisions de charge du FSV pour 2017</b>		
M. ROCHE	120	Amendement de suppression
<b>Article 57</b> <b>Transfert de la gestion du Service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Saspa) à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)</b>		
M. ROCHE	121	Amendement de suppression
<b>Article additionnel après l'article 57</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	122	Gouvernance des systèmes d'information des organismes chargés du recouvrement et sécurisation des opérations de mutualisation entre organismes de sécurité sociale
<b>Article 57 bis</b> <b>Amélioration des formalités déclaratives pour l'éligibilité aux prestations versées par les organismes de sécurité sociale</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	123	Cohérence rédactionnelle



Auteur	N°	Objet
<b>Article 59</b> <b>Extension du périmètre des échanges d'informations</b> <b>entre organismes chargés du versement de prestations sociales</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	124	Ouverture du RNCPS
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	125	Collaboration de l'autorité judiciaire en cas de fraude
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	126	Rôle de l'AGRASC
<b>Article 60</b> <b>Information de l'assurance maladie et prévention des indus d'indemnités journalières</b>		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	127	Remboursement d'indus
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	128	Information de la caisse en cas de retour anticipé au travail

*La réunion est close à 13 heures 15.*



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

**Mercredi 9 novembre 2016**

- Présidence de M. Jean-Claude Carle, vice-président -

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

### **Loi de finances pour 2017 - Mission Recherche et Enseignement supérieur - Crédits « Enseignement supérieur » et « Recherche » - Examen du rapport pour avis**

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission examine le rapport pour avis de M. Jacques Groperrin sur les crédits « Enseignement supérieur » et de Mme Dominique Gillot sur les crédits « Recherche » de la mission interministérielle « Recherche et Enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2017.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur au sein de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ».** – Un budget qui augmente dans un secteur dans lequel le manque de moyens est criant, n'est-il pas, nécessairement, un « bon budget » ? C'est la difficile question à laquelle nous allons devoir trouver une réponse collective ce matin.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Je ne comprends pas pourquoi vous ne voulez pas l'examiner en séance publique !

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – À n'en pas douter, le budget de l'enseignement supérieur proposé pour 2017 augmente, et dans des proportions tout à fait remarquables cette année ! Les ministres successifs nous avaient habitués à nous réjouir d'une « sanctuarisation des crédits » mais cette année, je ne comprends pas très bien pourquoi, c'est Noël un peu avant l'heure.

Les trois programmes de la mission consacrés à l'enseignement supérieur représentent quelque 16,3 milliards d'euros pour 2017, en augmentation de 3,7 % par rapport à 2016. Les crédits supplémentaires prévus pour 2017 sont principalement dédiés au financement de trois décisions gouvernementales fortes. Tout d'abord, le dégel du point d'indice de la fonction publique (117 millions d'euros) ; cela a un impact extrêmement fort sur ce budget car l'enseignement supérieur est, si vous m'autorisez l'expression, une « industrie de main d'œuvre ». Ensuite, la poursuite du plan de création d'emplois dans l'enseignement supérieur engagé depuis 2012 : 2017 est la dernière année du plan quinquennal qui avait prévu la création de 1 000 emplois chaque année. Enfin, la dotation supplémentaire de 100 millions d'euros annoncée pour aider les établissements à faire face à l'augmentation des effectifs étudiants depuis trois ans.

Mais soyez rassurés, tout n'augmente pas ! Les frais d'inscription n'augmentent pas ; pas même à proportion de l'inflation comme c'était le cas jusqu'à l'an dernier. Les frais de restauration universitaire n'augmentent pas non plus, pas plus que le taux de cotisation d'assurance maladie. Je l'ai dit sans ambages la semaine dernière au ministre : il s'agit là, à

mon sens, de petits « cadeaux électoraux » destinés à se faire bien voir d'une génération de jeunes électeurs à l'approche d'une échéance électorale majeure pour notre pays. « Petits cadeaux » qui s'ajoutent au « gros cadeau » fait aux fonctionnaires par le dégel du point d'indice en dernière année de mandature ...

Les établissements d'enseignement supérieur public ne sont pas particulièrement maltraités dans ce budget. Mais le Gouvernement a semblé manquer de cap ces dernières années. Souvenez-vous : 100 millions d'euros avaient été prélevés sur les fonds de roulement des établissements en 2015 – de quoi s'interroger sur l'autonomie des universités ! – ; 100 millions d'euros avaient été ajoutés à la dernière minute, par amendement, dans le PLF 2016 pour éviter d'avoir à prélever à nouveau sur les fonds de roulement ; et maintenant, 100 millions d'euros sont prévus au PLF 2017, soi-disant au titre de la « démographie », mais, à y regarder plus précisément, c'est plutôt de la part du ministère une sorte de « solde de tout compte » destiné à calmer la grogne des établissements. Ces 100 millions d'euros doivent permettre de faire face aux effectifs étudiants supplémentaires mais ils seront également utilisés pour créer effectivement les postes annoncés par le Gouvernement depuis 2012, dont beaucoup avaient été gelés, pour éponger une partie des charges non remboursées par le Gouvernement (GVT, suppression du jour de carence), pour financer le manque à gagner lié au gel des droits d'inscription...

Un seul cap semble avoir été maintenu et je le regrette : le refus de l'augmentation, même minime, des frais d'inscription à l'université. Je suis un fervent partisan d'une hausse modérée de ces frais afin de donner des moyens financiers supplémentaires aux universités (une hausse de 100 euros appliquée à nos 1,5 million d'étudiants inscrits à l'université représente presque 100 millions d'euros supplémentaires chaque année, cela n'est pas négligeable) ; afin de donner aussi, tout simplement, de la valeur aux études ...

Permettez-moi de rappeler l'ampleur des enjeux financiers : si l'objectif, comme l'annonce le ministre et comme cela est inscrit dans la stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES), est de consacrer, en 2025, 2 % de notre PIB chaque année à l'Enseignement supérieur (alors que nous ne sommes pas encore à 1,5 % et que les États-Unis et le Canada sont au-delà de 2,5 %), c'est une marche de 40 milliards d'euros que nous devons franchir. Sur les dix prochaines années, cela suppose de consacrer chaque année 2,5 milliards d'euros supplémentaires à cet objectif... L'augmentation des droits d'inscription n'est peut-être pas la panacée mais il nous faut absolument trouver de nouvelles sources de financement de l'enseignement supérieur.

D'autres crédits n'augmentent pas, ou si peu : c'est le cas notamment des crédits à l'enseignement supérieur privé. Longtemps il a été difficile de se repérer dans un paysage de l'enseignement supérieur privé très foisonnant, où se côtoyait le meilleur, et parfois le pire... Mais depuis la loi pour l'enseignement supérieur et la recherche (ESR) de 2013, les établissements d'enseignement supérieur privé bénéficient d'un label qui leur assure une reconnaissance par l'État, celui d'établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG). Ce sont des écoles, des instituts, portés par des associations, dans un but non lucratif et qui complètent notre offre d'enseignement supérieur. Ils accueillent aujourd'hui 3,5 % de nos étudiants et ont largement permis à notre système d'enseignement supérieur d'absorber les récentes augmentations d'effectifs étudiants. Malheureusement, ils sont loin de bénéficier d'un soutien de l'État à la hauteur de leur participation à la mission de service public de l'enseignement supérieur : les crédits accordés ont baissé de 17 % en valeur absolue depuis 2012 et même de 35 % si on les rapporte au nombre d'étudiants accueillis.

Le ministre nous annonce, royalement, que sur les 100 millions d'euros attribués au titre de l'augmentation des effectifs, les EESPIG bénéficieront d'un petit million d'euros, soit 1 % de la dotation, alors qu'ils ont accueilli 7 % des effectifs étudiants supplémentaires des trois dernières rentrées. Le meilleur indicateur de cette différence de traitement est la dotation de l'État par étudiant : de l'ordre de 10 000 euros à l'université, elle est passée, depuis 2012, sous la barre de 1 000 euros dans l'enseignement privé, où elle atteint à peine 753 euros cette année...

En refusant de soutenir ces établissements, en vertu d'une idéologie « anti-privé » à très courte vue, nous les fragilisons et c'est tout le paysage de notre enseignement supérieur dont nous abîmons la diversité. Je refuse le modèle unique de l'université : la diversité des parcours et des établissements est un gage de réussite pour tous car chacun doit pouvoir trouver un parcours adapté à son profil et à son projet.

J'en viens à l'aide à la recherche du premier emploi, l'Arpe, un sujet que certains trouveront peut-être un peu anecdotique mais qui en dit long sur la conception que se fait la majorité gouvernementale du rôle de l'enseignement supérieur. Créée il y a quelques mois dans le cadre de la loi El Khomri, cette nouvelle allocation s'adresse aux jeunes diplômés du supérieur qui étaient boursiers et qui pourront continuer à profiter d'une allocation pendant les quatre mois suivant l'obtention de leur diplôme pour rechercher un emploi : 76 000 étudiants pourraient être concernés en 2017 pour un budget prévisionnel de 92 millions d'euros.

Pourquoi m'offusquer d'une telle mesure, qui part pourtant d'un si bon sentiment ? Parce que cela habitue nos jeunes à vivre d'allocations et les incite à repousser dangereusement l'échéance de la recherche d'emploi. C'est aussi renoncer à faire porter la charge et le temps de l'insertion professionnelle sur la dernière année d'université alors que c'est pourtant lorsque les étudiants sont encadrés et conseillés que leurs actions d'insertion professionnelle seront les plus efficaces. J'aurais préféré que ces crédits soient attribués aux établissements pour qu'ils aident concrètement à l'insertion professionnelle de leurs diplômés.

Vous l'aurez compris, ce budget me laisse sur ma faim : petits cadeaux pré-électoraux ; insuffisante réflexion sur un nouveau modèle économique pour l'enseignement supérieur français ; maltraitance avérée de l'enseignement supérieur privé à but non lucratif ; erreur historique avec la création de l'Arpe.

Je n'ai pas répondu à l'étrange question que j'avais posée à titre liminaire : « Un budget qui augmente est-il un bon budget ? » Permettez au mauvais élève que je suis de demander à pouvoir changer de sujet et de répondre à une toute autre question pour vous donner son avis sur le budget de l'enseignement supérieur pour 2017. Cette nouvelle question est celle que nous posait le candidat François Hollande il y a presque cinq ans, au Bourget : « Est-ce que les jeunes vivront mieux en 2017 qu'en 2012 ? ». De mémoire, il souhaitait n'être évalué que sur cette seule promesse faite à la jeunesse. Alors, chiche !

Pour répondre, je ne prendrai qu'un critère, celui de la réussite de nos étudiants en 1<sup>er</sup> cycle. Un sujet qui concerne près d'un million de jeunes inscrits chaque année en licence. En 2011, 27,6 % de nos étudiants obtenaient leur licence en trois ans ; en 2017, ils devraient être 27,5 % et l'objectif du Gouvernement est de porter ce taux à 30 %. Quel terrible aveu d'impuissance collective ! Autrement dit, nous acceptons collectivement que deux étudiants sur trois soient en échec.

Alors, oui, la politique du Gouvernement en matière d'enseignement supérieur a été intéressante à bien des égards et je l'ai saluée lorsque l'occasion s'en présentait : lors du vote de la loi pour l'enseignement supérieur et la recherche, de l'installation et développement des CoMUE, les communautés d'universités et établissements, lorsqu'on a vu se réduire le nombre des universités en déficit, lorsque les crédits budgétaires ont été sanctuarisés, puis augmentés, et même très récemment avec l'instauration du principe de sélection en master, cher à notre collègue Jean-Léonce Dupont. Oui, le chantier est immense et très difficile.

Mais, reconnaissons-le, la jeunesse étudiante française n'a pas bénéficié de ce quinquennat. Le Gouvernement n'a pas su engager les réformes en profondeur nécessaires à la réussite de nos jeunes.

Vous l'aurez compris, sur ce seul critère fondamental, qui dépasse peut-être le cadre de l'annualité budgétaire mais qui nous permet d'évaluer globalement la politique menée sur les cinq dernières années, je vous proposerai d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Recherche et Enseignement supérieur ».

**Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis des crédits consacrés à la recherche au sein de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ».** – Deux programmes de la MIREs sont gérés par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche : le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » qui regroupe tous les opérateurs de recherche, à l'exception du Centre national d'études spatiales (CNES), et le programme 193 « Recherche spatiale ».

Par rapport à l'année précédente, les montants alloués à ces deux programmes s'élèvent à 7,99 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,9 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une augmentation de 376 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 281,4 millions d'euros en crédits de paiement par rapport à la loi de finances de 2016.

En ce qui concerne le programme 172, les 175 millions d'euros de crédits supplémentaires sont répartis dans cinq des onze actions que compte le programme. D'abord, plus de 65 millions d'euros sont consacrés au financement des mesures « Fonction publique » ayant un impact sur l'évolution des dépenses de personnel des opérateurs de recherche : 38,8 millions d'euros sont consacrés à l'augmentation du point d'indice, 19,4 millions à l'application du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) qui transforme certaines primes en points d'indice, et 6,9 millions, enfin, au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Ensuite, les crédits d'intervention de l'agence nationale de la recherche (ANR) augmentent de 49,2 millions d'euros en crédits de paiement et de 118,1 millions d'euros en autorisations d'engagement par rapport à la loi de finances pour 2016 pour atteindre 673,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 609,2 millions d'euros en crédits de paiement – 560,5 millions d'euros en CP après l'application du taux de réserve de 8 %. Ces crédits étaient tombés à 515 millions d'euros en 2015 et 2016, ce qui poussait légitimement le secrétaire d'État à la recherche lui-même à s'interroger sur l'utilité de l'ANR : le taux de sélection avait chuté à 9,5 %, ce qui faisait dire à la communauté scientifique que les appels à projet relevaient désormais plus de la loterie que d'une procédure scientifique et objective. Le taux de sélection devrait désormais atteindre 12,5 %. On reste

encore loin de l'objectif de 20 %, qui correspond au taux des agences de recherche étrangères, et que souhaitent voir atteint la communauté scientifique ainsi que le ministre, Thierry Mandon. La réévaluation du budget de l'ANR doit donc être poursuivie et amplifiée, non seulement pour améliorer les taux de succès aux appels à projets, mais également pour apurer les reliquats de financement de projets accumulés sur la période 2006 à 2010, évalués à 160 millions d'euros. De même, les coûts induits par les contrats ne sont toujours que partiellement pris en compte. Les frais de gestion ne sont indemnisés qu'à hauteur de 4 %, contre 25 % pour les contrats européens des autres pays. Pour le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), cela représente 20 millions par an, ce qui est loin d'être négligeable. Il serait souhaitable d'atteindre rapidement un taux de 20 %. La question reste néanmoins en débat parmi les opérateurs.

La hausse des crédits du programme 172 correspond à une meilleure prise en compte du coût réel des très grandes infrastructures de recherche internationales, grâce à une augmentation de la dotation de 30 millions. Sont concernés l'*European Spallation Source* (ESS), une source à neutrons, qui bénéficie de 28,3 millions d'euros en crédits de paiement, afin de répondre aux engagements internationaux de la France pour 2017, ainsi que l'*European Synchrotron Radiation Facility* (ESRF), source de lumière synchrotron de troisième génération, dont les crédits sont augmentés de 1,7 million d'euros par rapport à 2016 pour atteindre 26,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Cette démarche de sincérité budgétaire pour des dépenses où la parole de la France est engagée mérite d'être saluée. Elle devrait être étendue à l'ensemble des participations attendues de la France à des investissements internationaux et couvrir l'intégralité de nos engagements financiers. En effet, certaines contributions, comme la participation de la France à l'opération immobilière du centre international de recherche sur le cancer (CIRC), n'ont pas été budgétées dans le projet de loi de finances pour 2017 et devront donc être ponctionnées sur le budget courant des organismes de recherche. D'autres dépenses restent clairement sous-évaluées. Certes, un premier pas a été franchi cette année puisque la lettre de plafond pour 2017 prévoit explicitement un dégel de la réserve de précaution à hauteur du besoin réel de financement des très grandes infrastructures de recherche internationales. Toutefois, il serait souhaitable que ces dépenses soient enfin exonérées de la réserve de précaution, puisque les engagements devront être honorés dans leur intégralité, quel que soit le montant fixé en projet de loi de finances.

Sont également inscrits au budget 17,4 millions d'euros supplémentaires, destinés à financer le volet « recherche » des contrats de plan État-régions, dont les crédits passent de 23,3 millions d'euros en 2016 à 40,7 millions d'euros en 2017, comme le Premier ministre en avait pris l'engagement.

Autre hausse remarquable, les financements consacrés aux grandes infrastructures de recherche nationales qui augmentent de 4,4 millions d'euros supplémentaires pour atteindre 239,4 millions d'euros en crédits de paiement.

L'utilité de ces augmentations de crédits sur le programme 172 est évidente. Sans elles, la situation financière des opérateurs de recherche serait difficile. Néanmoins, elles ne leur permettent pas de dégager les financements nécessaires à leurs équipes pour développer des projets de recherche autonomes.

Ainsi, à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), le soutien de bases aux unités (soit 1 200 équipes) s'est établi, en 2016, à 59 millions d'euros,

pour un budget global de plus de 800 millions d'euros, soit une diminution de 25 % sur les dix dernières années. Le président-directeur général de l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (Inria) fait la même remarque : « Une fois payée la masse salariale limitative, les sommes disponibles pour le fonctionnement, les investissements et en particulier la capacité de l'Inria à initier de nouveaux projets scientifiques ou à mettre en œuvre des actions de transferts de technologie ont chuté de 13,3 millions en six ans, soit de plus de 26 % . »

Il conviendrait de mieux prendre en compte les dépenses obligatoires des opérateurs de recherche au moment du calcul de leur subvention. En premier lieu, le financement du Glissement vieillesse technicité (GVT), qui augmente le coût des personnels en place, par exemple au CNRS, de 20 millions d'euros chaque année, et qui doit être autofinancé. En deuxième lieu, les dépenses indispensables au renforcement de la protection des sites civils en raison de la menace terroriste, qui entraînent un surcoût de 18 millions d'euros pour le Commissariat à l'énergie atomique (CEA). En troisième lieu, le coût des nouvelles missions confiées par le Gouvernement aux organismes de recherche, et qui ne sont que partiellement intégrées dans le projet de budget de 2017. L'Inserm est particulièrement concerné : participation au consortium REACTing, chargé d'apporter une réponse « recherche » aux crises sanitaires mondiales telles qu'Ebola ou Zika, mise en place d'une cohorte dans le cadre du Plan maladies neurodégénératives 2014-2019, Plan France médecine génomique 2025, mise en place d'un système national des données prévue par la loi relative à la modernisation du système de santé. L'Inserm, « victime » de son succès, est ainsi sollicité pour de nombreuses recherches engageant l'État : il ne peut assumer seul les frais de fonctionnement de ces programmes.

Enfin, je salue l'initiative de Thierry Mandon visant à élaborer le livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche, pour évaluer les besoins de financement et jeter les bases d'une loi de programmation des moyens financiers et humains pour les cinq ou dix années à venir.

L'augmentation des crédits du programme 193 est également importante : avec 106,4 millions d'euros supplémentaire, la dotation atteindra 1,48 milliard d'euros en crédits de paiement.

L'audition du président du CNES, M. Yves Le Gall, laisse penser que cet organisme bénéficie d'une relative aisance financière par rapport à ses homologues du programme 172, mais ces nouveaux crédits ont vocation à permettre à la France de respecter totalement ses engagements financiers vis-à-vis de l'Agence spatiale européenne (ESA), grâce à une contribution de 833,4 millions d'euros, en hausse de 79,3 millions d'euros par rapport à 2016, et partiellement pour Eumetsat : 69,6 millions d'euros supplémentaires contre 42,6 en 2016 – il ne manque plus que 7,7 millions d'euros pour atteindre le montant total correspondant à la participation à laquelle la France s'est engagée.

Confrontés à la maîtrise budgétaire globale qui a eu pour conséquence un strict maintien des dotations de l'État depuis plusieurs années, les organismes de recherche ont dû développer leurs ressources propres. Ces ressources sont toutefois plus aléatoires que les subventions et rendent leurs exercices budgétaires plus difficiles.

La diminution des crédits d'intervention de l'ANR, entamée dès 2010, s'est poursuivie à partir de 2013, avec un impact direct sur le financement des projets portés par les organismes de recherche, même si les effets sont variables d'un opérateur à l'autre. Pour le



CNRS, premier bénéficiaire des crédits de l'ANR (143 millions en 2015), la part de ces crédits dans son budget est passée de 5,6 % en 2012 à 4,3 % en 2015, soit une diminution de 42,4 millions d'euros. Pour L'Inria, elle est passée de 5,9 % à 4,5 % sur la même période, soit une baisse de trois millions d'euros. Elle est également passée de 3,6 % à 2,2 % pour l'Institut national de la recherche agronomique (Inra), soit une baisse de onze millions d'euros. Seuls l'Inserm et l'Institut national d'études démographiques (Ined) ont bénéficié d'une augmentation des crédits en provenance de l'ANR sur cette période : une hausse de 7,3 millions d'euros pour l'Inserm et de 369 000 euros pour l'Ined. L'augmentation de 64 millions d'euros des autorisations d'engagement en gestion réalisée au cours de 2016 et la hausse des crédits de l'ANR, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, prévue pour 2017 devraient avoir un effet positif sur les ressources propres des organismes de recherche, et le taux de sélection des projets devrait augmenter.

En ce qui concerne les financements européens, depuis le lancement, en 2014, d'Horizon 2020, 22 % des projets retenus pour financement ont été présentés par des équipes françaises, pour un montant total de 1,7 milliard d'euros, ce qui représente 10,4 % des financements disponibles. Toutefois, si la France a obtenu, en 2014, 11,6 % des financements engagés, soit plus que sur la moyenne du septième programme-cadre de recherche et développement technologique (PCRDT), ce taux est descendu à 9,2 % en 2015. Le manque relatif de mobilisation des équipes françaises avait déjà été constaté lors du 7<sup>e</sup> programme-cadre. Différentes explications avaient été avancées, telles que la lourdeur administrative du montage et de la gestion des projets européens ou encore la concurrence des appels à projets en raison de la montée en puissance des programmes d'investissement d'avenir. Le Premier ministre a diligenté une étude sur le niveau de la participation française aux appels à projets européens au regard des autres pays. Ses conclusions, remises en juillet dernier, préconisent de renforcer l'accompagnement de proximité aux échelles régionales et nationales, ainsi que la présence et l'influence de la communauté scientifique française à Bruxelles. Néanmoins, malgré la politique volontariste menée par le ministère chargé de la recherche, la participation des opérateurs de recherche français se heurtera, à court terme, à une forte concurrence européenne, se traduisant par une augmentation globale des taux de souscription des équipes de recherche. Il convient toutefois de noter que la France enregistre le taux de succès le plus élevé parmi les principaux bénéficiaires du programme-cadre (23,6 % en moyenne sur le 7<sup>e</sup> PCRDT ; et déjà 17,5 % à mi-parcours du programme « Horizon 2020 »).

Les crédits en provenance des programmes d'investissement d'avenir (PIA) constituent une manne financière importante pour les organismes de recherche. Le PIA 1 a été doté de 35 milliards d'euros, dont 21,9 milliards d'euros dédiés à la recherche et à l'enseignement supérieur, soit 62,5 % des crédits ; le PIA 2 s'élève à 12 milliards d'euros dont 5,3 milliards d'euros consacrés à la recherche et à l'enseignement supérieur, soit 45 % des crédits. Ainsi, entre 2011 et 2015, le CNRS a bénéficié de 336 millions d'euros de crédits en provenance du PIA. Et sur le budget de 2016, ce sont 132,5 millions d'euros qui ont été inscrits au titre des investissements d'avenir.

Les crédits des PIA constituent également une ressource financière indispensable pour le CNES. Dans le cadre des projets thématiques d'excellence, une action « Espace » a ainsi été mise en place ; 500 millions d'euros ont été alloués au titre du PIA 1 et quatre projets ont été retenus : la préparation du lanceur européen de nouvelle génération Ariane 6, la mission franco-américaine SWOT pour l'océanographie opérationnelle et l'hydrologie continentale, le développement d'une plateforme compétitive de microsattelites, appelée Myriade Evolutions, pour le marché export des satellites d'observation de la terre à haute

résolution, et enfin un projet de satellites du futur, préparant la nouvelle génération des plateformes pour les satellites géostationnaires de télécommunications. Au titre du PIA 2, 61,5 millions ont été alloués et deux nouveaux projets ont été retenus : le projet de satellite à propulsion électrique et le projet relatif au satellite E172B d'Eutelsat.

Les PIA ont permis la mise à niveau des équipements, la création de nouveaux outils innovants et mutualisés, et le lancement de nouveaux programmes de recherche, que les budgets des organismes ne pouvaient prendre en charge. Ils ont également contribué à une meilleure structuration, une plus grande visibilité de l'enseignement supérieur et de la recherche français. Ils ont aussi renforcé les exigences dans la sélection des projets à travers la définition de critères fondés sur une notion large mais rigoureuse de l'investissement, l'excellence des projets et leur effet structurant, la constitution de jurys indépendants et l'instauration d'une évaluation indépendante systématique des projets financés. Autre avantage, les dépenses des PIA échappent à la régulation budgétaire et à la contrainte de la norme de dépenses en raison de leur gestion extrabudgétaire. Le Gouvernement propose, dans le projet de finances pour 2017, l'adoption d'une PIA 3 de dix milliards d'euros, dont 5,9 milliards consacrés à l'enseignement supérieur, à la recherche et à sa valorisation, comprenant une partie d'investissements en fonds propres et une partie en dotations décennales.

Au regard des investissements massifs que la nation se doit d'effectuer dans l'enseignement supérieur et la recherche, afin d'élever le niveau de qualification de l'ensemble de la population et de maintenir la compétitivité économique et scientifique de notre pays, je ne peux qu'approuver ce nouveau PIA, axé autour du soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche, au développement du numérique et à la transformation pédagogique.

Toutefois, le PIA devra tirer les conséquences de la réforme des universités intervenue en 2013 et replacer ces dernières au cœur du dispositif. En effet, le premier PIA est entré en vigueur avant la loi de 2013 sur l'enseignement supérieur et la recherche, qui a profondément modifié le paysage de l'enseignement supérieur français et fortement augmenté les responsabilités des universités. La logique du premier PIA, notamment en matière de valorisation de la recherche, reposait sur la création de nouvelles structures, telles que les sociétés d'accélération de transfert de technologies (SATT) ou les instituts de recherche technologique (IRT), ayant vocation à entraîner une transformation de la construction de la connaissance et de sa transmission. Ce choix tenait à une méfiance des concepteurs du PIA à l'encontre des dispositifs universitaires existants, jugés trop rigides, pour ne pas dire trop attachés à des pratiques dépassées. Aujourd'hui, le directeur général de la recherche et de l'innovation affirme avec conviction que les campus universitaires sont les lieux d'un foisonnement interdisciplinaire, où prennent forme différents laboratoires expérimentaux et des espaces de rencontre entre milieux académiques, entrepreneuriaux, économiques et sociétaux, conformément au principe de la loi pour l'enseignement supérieur et la recherche de 2013, qui préconise le transfert de la recherche dans les universités et organismes de recherche au bénéfice de la société dans son ensemble.

La multiplication des outils de valorisation rend le dispositif complexe et difficilement lisible, notamment pour les entreprises désirant bénéficier du rapprochement avec les milieux académiques pour développer des innovations de laboratoire. Le Gouvernement, conscient du problème, a dessiné une nouvelle stratégie globale d'innovation dans laquelle l'université a vocation à jouer un rôle central et les contraintes de rentabilité des SATT ont été desserrées.

Mon ultime observation portera sur la gouvernance de la recherche. La stratégie nationale de la recherche a été publiée en mars 2015 après une large consultation et en collaboration avec l'ensemble des Alliances. Toutefois, je remarque que la recherche souffre d'un pilotage politique insuffisant au plus haut niveau. Ainsi, le conseil national stratégique n'a jamais joué son rôle de réflexion, de conseil, d'impulsion et d'arbitrage auprès du Premier ministre. Par ailleurs, même si la loyauté et l'efficacité du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche est visible, le choix d'un simple secrétariat d'État pour l'enseignement supérieur et la recherche rend la défense des intérêts de la recherche plus difficile, tant vis-à-vis de Bercy que des ministères plus influents exerçant une cotutelle. Cette gouvernance imparfaite n'est pas sans conséquence sur la structuration et la valorisation de la recherche, comme en témoignent les tensions observées entre certains organismes de recherche et l'ANR, ou encore les retards dans la mise en place de l'Université Paris-Saclay. Dans d'autres pays, cités en exemple par les acteurs de la recherche, l'exécutif, est en contact régulier, au plus haut niveau, avec les chercheurs, et est informé sur les évolutions qui se préparent. J'espère que le livre blanc sur l'enseignement supérieur et la recherche commandé par Thierry Mandon apportera des réponses claires sur les responsabilités de chacun pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de la recherche.

Vous l'aurez constaté, je me suis efforcée de mener une analyse sincère, pointant les déficiences, les outils mis en place pour y remédier, ainsi que les pistes destinées à améliorer la situation dans les années à venir.

Compte tenu du contexte budgétaire, qui reste contraint, je me félicite de l'augmentation des crédits du budget de la recherche, qui témoigne de l'engagement du Gouvernement en faveur de ce secteur crucial pour l'avenir de notre pays. Je vous propose en conséquence de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la recherche.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Je remercie nos deux rapporteurs, qui nous ont apporté un éclairage contrasté. Certains annoncent le dépôt d'une question préalable sur ce dernier budget du quinquennat, ce qui nous empêcherait d'examiner en séance les crédits de cette mission. Je comprends la logique : à quoi bon examiner un budget qui sera revu après l'élection présidentielle ? Je n'en estime pas moins que c'est fort regrettable.

Je remercie les rapporteurs pour leur présentation, même si M. Grosperin s'est éloigné, à la fin de son intervention, de l'analyse factuelle et objective qui convient à une discussion budgétaire, pour adopter un ton digne d'un meeting électoral... Je peux comprendre que vous émettiez des réserves, mais de là à dire que ce budget est un mauvais budget !

Il existe un angle mort dans la Lolf, la loi organique relative aux lois de finances : il y manque une vision cartographique, territorialisée. Nous raisonnons depuis Paris, pour Paris, et cela n'est plus possible – on l'a vu avec les contrats de plan dans certaines régions. Je ne serai plus là l'année prochaine pour examiner le prochain budget, mais il serait bon de travailler avec le concours de géographes, afin de sortir de cette vision parisiano-centrée, évaluer les besoins et les retombées dans les régions.

Le résultat de l'élection présidentielle américaine, ce matin, nous montre qu'en démocratie tout est possible. À cet égard, l'éducation et la recherche sont des enjeux cruciaux. Certes, il existe entre nous des divergences, mais si, sur ces questions, nous ne pouvons-nous entendre et parler d'une seule voix, nous pourrions bien nous réveiller un matin avec la même gueule de bois que nos voisins d'outre-Atlantique.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – M. Groperrin manie le sophisme : si un budget dont les crédits augmentent est un mauvais budget, que serait un budget dont les crédits baisseraient ! Ce genre de raisonnement n'est plus audible et fait le lit du populisme. Les gens finissent par ne plus faire de différences entre les discours. Évoquer des « petits cadeaux électoraux », alors que le budget augmente de 3 %, ce n'est pas sérieux. Ce n'est pas bon pour la démocratie. Certes tout n'est pas parfait. Certes, les usagers du service public de l'éducation, les enseignants, jugent que l'effort est insuffisant : ils sont dans leur rôle. Reste que le Gouvernement, dans un contexte contraint, a essayé de faire au mieux. En 2017, les 60 000 postes supplémentaires promis en 2012 auront été créés. Les enseignants sont mieux formés, grâce à la création des écoles supérieures du professorat et de l'éducation, mieux rémunérés, dans une école inclusive, avec davantage de personnels d'accompagnement. En 2012, les auxiliaires de vie scolaire (AVS) ou les bénéficiaires d'emplois de vie scolaire (EVS) étaient en situation précaire. Ils se sont vu offrir des perspectives de carrière, avec de vrais contrats. Les contrats d'avenir professeur, puis le statut d'étudiant apprenti professeur, ou le développement du service civique dans l'éducation sont des avancées, au même titre que le développement du service public numérique, qui profite au milieu rural. Comment peut-on dans ces conditions affirmer que ce budget est mauvais et refuser de le discuter en séance ? Le groupe socialiste votera ces crédits.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – À quoi bon ce débat dès lors que la majorité sénatoriale a décidé d'opposer une question préalable et de ne pas examiner ce projet de loi de finances en séance publique ?

Le rapporteur a raison, il faut augmenter les dépenses consacrées à l'enseignement supérieur : 2,5 milliards d'euros par an sont en effet nécessaires. Ces dépenses sont des investissements et devraient être sorties du calcul des déficits publics au sens de Maastricht. Le groupe communiste, républicain et citoyen a déposé une proposition de résolution européenne en ce sens.

En dépit des objectifs de la stratégie nationale de l'enseignement supérieur, les inégalités restent très vives entre les enfants issus de milieux modestes et ceux qui peuvent bénéficier du soutien de leur milieu social. À cet égard, je trouve vos propos sur les « petits cadeaux » scandaleux. Un peu de pudeur ! Il est indécent de s'insurger contre la non-augmentation des frais d'inscription, d'assurance-maladie ou de restauration, quand 55 % des étudiants sont obligés de travailler pour poursuivre leurs études ! Vous n'avez rien dit sur l'insuffisance des bourses sur critères sociaux ; pourtant 22 % des étudiants vivent sous le seuil de pauvreté. Dans ces conditions, tous les propos sur la nécessaire augmentation des connaissances et des qualifications ne sont que baratin électoraliste !

J'aimerais connaître votre sentiment sur un amendement du Gouvernement relatif au campus Condorcet, déposé sur le projet de loi sur le statut de Paris et l'aménagement métropolitain ? Son exposé des motifs me laisse sur ma faim.

Vous n'avez rien dit non plus sur le crédit impôt recherche...

Dans le secteur de la recherche : 40 % des personnels travaillant dans des organismes de recherche sont en situation précaire. Comment relancer la recherche à ce compte ? Les hausses de crédits sont inégales ; certains secteurs sont oubliés, comme la recherche industrielle ou la recherche dans l'industrie culturelle.

Nous ne suivrons pas les conclusions du rapporteur, M. Groperrin, sur ce budget. Ses propos étaient choquants.

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Un peu d’humilité ! Désormais, avec le quinquennat, l’examen du dernier budget de la législature revêt un caractère particulier. En 2012, le premier budget présenté par la nouvelle ministre de l’enseignement supérieur et de la recherche était quasiment conforme à l’ancien budget, voté par la précédente majorité. Résultat, sur deux budgets quasiment identiques, un vote à front renversé : ceux qui n’avaient pas voté le budget précédent, parce qu’ils étaient dans l’opposition, votaient ce budget une fois arrivés au pouvoir, tandis que ceux qui l’avaient défendu votaient contre !

En cette fin de quinquennat, deux approches sont possibles : soit on juge ce budget en soi, en évaluant la répartition des crédits de l’année, et, dans ce cas, le jugement peut être plutôt positif ; soit on remet ce budget en perspective pour dresser un bilan du quinquennat. À l’approche de l’élection présidentielle, cette approche me paraît légitime. Dans ce cas, le jugement sera beaucoup plus sévère. Sommes-nous allés plus loin vers l’autonomie des universités ? Avons-nous engagé les moyens nécessaires pour répondre à la massification de l’enseignement supérieur ? Avons-nous remédié à l’échec massif en premier cycle ? Telles sont les trois questions qui me tiennent à cœur.

L’autonomie des universités a-t-elle été renforcée en cinq ans ? L’évolution n’est guère satisfaisante. Les augmentations de charges, décidées au niveau national, ont réduit en réalité la marge d’autonomie financière des universités. Il en va de même pour les collectivités territoriales.

Nous accueillons chaque année environ 30 000 étudiants supplémentaires par an. Ce budget prévoit une dotation de 100 millions d’euros pour couvrir la hausse des effectifs depuis trois ans, soit 1 000 euros par étudiant... Quand un étudiant coûte en moyenne 10 000 euros par an à l’université, cela n’est pas à la hauteur des besoins, même si le coût marginal d’un étudiant supplémentaire est moindre. À moins que le Gouvernement entende désormais aligner les nouvelles dotations sur celles qu’il accorde au privé...

Le taux d’échec en premier cycle est massif. Quand moins d’un tiers des étudiants obtiennent leur diplôme de licence en trois ans, on est en droit de se poser des questions. Tous les gouvernements ont échoué, faute de s’être interrogés sur les causes. À l’inverse, avec sagesse, nous avons su résoudre, collectivement, la question de l’entrée en master.

Au vu de ces éléments, le bilan n’est pas positif. Je rejoins la position de Mme Bouchoux : il faut un minimum de territorialisation, afin que certains territoires ne soient pas oubliés. Je ne réclame pas une stricte proportionnalité des moyens, mais il faut reconnaître le fait géographique. Pour ces raisons, le groupe de l’UDI-UC ne votera pas ces crédits.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Je m’abstiendrai, par courtoisie, de commenter les propos des rapporteurs. J’ai constaté ce matin que les membres de la majorité sénatoriale étaient ébranlés par les résultats électoraux outre-Atlantique. Mais nous y allons aussi, et à grande vitesse ! Je le dis, je peux partager certaines des idées qui se sont ici exprimées, notamment dans l’intervention de Jean-Léonce Dupont faite au nom du groupe UDI : au lieu de glorifier nos différences, trouvons des points d’accord sur de grands thèmes, ou nous ferons le lit de tous les extrémismes. Je trouve choquant que certains jouent les apeurés tout en attisant le feu par leur comportement. Depuis des années, je milite pour que le Sénat ne

tombe pas dans ce travers. Je me rappelle que, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, j'avais vu les sénateurs du groupe UMP voter contre la loi de programmation militaire, avec des arguments dont eux-mêmes reconnaissaient qu'ils étaient fallacieux. Il est vrai que certains ont voté pour...

Votre refus d'examiner le budget portera un coup au Sénat. Et je vous le dis puisque nous sommes entre nous : nous savons bien, pour l'avoir fait, qu'il est plus difficile de construire une proposition alternative cohérente que de s'opposer, tout simplement. Mais où nous conduiront de telles attitudes ? Je ne peux pas défendre publiquement le bicamérisme et admettre que nous refusions le débat. Il existe un système politique qui nous éviterait d'avoir des échéances régulières : la monarchie ! Je sais qu'il n'y a que des républicains dans cette salle. Eh bien, agissez en républicains !

**M. Bruno Retailleau.** – Je vais remettre les pendules à l'heure. Notre groupe soutient l'analyse de notre rapporteur, que nous remercions pour son travail approfondi, sur lequel il fonde sa conviction. Quant aux leçons qu'on pourrait nous donner, je rappelle que lorsque le Sénat était à gauche, nous ne sommes pas allés jusqu'à l'examen de la deuxième partie du budget car la majorité a piteusement défailli dès la première ! Nous dirons aux Français les raisons de notre choix, et nous verrons bien si ce qui est démocratique, c'est de truquer le budget comme cela s'est rarement vu.

Nous débattons sur des arguments. Assez de leçons ! Président de région, j'ai trouvé un contrat de plan dans lequel les crédits de l'enseignement supérieur avaient été dramatiquement amputés, de 40 %. J'ai pu obtenir dix millions d'euros supplémentaires en négociant péniblement avec l'État dans le cadre de la clause de revoyure. Dans une région qui connaît une poussée démographique sans précédent, parler d'effort significatif, c'est vouloir nous faire prendre des vessies pour des lanternes.

**M. Christian Manable.** – J'ai mal supporté les propos de M. Groperrin – je le dis sans acrimonie. C'est un discours suranné, un discours de préau, qui ne correspond pas à ce qu'attendent nos concitoyens et qui les éloignera de la politique. Tout ce qui est excessif est insignifiant. Au fond, la seule différence entre M. Dupont et M. Groperrin est que l'un s'avance en ballerines, et l'autre en Pataugas.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – De fait, je viens du Jura...

**Mme Dominique Gillot.** – Permettez-moi de m'exprimer non pas comme rapporteure mais en mon nom. Nous sommes, je vous le rappelle, dans un budget contraint par des exigences de respect de norme en matière de déficit budgétaire. Pourtant, les propositions qu'il formule répondent aux réclamations et aux observations faites par les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le GVT est enfin pris en compte, tout comme les conséquences des décisions de l'État sur le statut des fonctionnaires. Nous pouvons nous en féliciter, et considérer ces avancées comme le fruit d'un long travail plutôt que comme un cadeau électoral.

L'autonomie des universités a été mise en œuvre, même si M. Dupont considère qu'elle ne va pas assez loin, et celles-ci ont pris des dispositions pour maîtriser leur fonction support et exercer leurs responsabilités. Pas question d'accumuler des exigences de toute nature quand le budget est contraint. Mais le financement du GVT et de l'évolution du point d'indice ne peuvent être balayés d'un revers de main, monsieur Groperrin, car ils répondent à d'insistantes revendications.

Quant à la création de l'Arpe, qui fait l'objet de vos critiques acerbes et ironiques, c'était une demande forte de toutes les organisations étudiantes. Ainsi, les étudiants en situation précaire verront leur bourse prolongée, le temps qu'ils trouvent un emploi – mais pas *ad vitam aeternam*, puisque le maximum est fixé à quatre mois. Les universités se sont mises en ordre de marche pour préparer leurs futurs diplômés à s'insérer professionnellement. On peut certes déplorer l'importance de la réorientation en cours de licence. Encore faudrait-il savoir précisément où vont les étudiants, car on les retrouve souvent dans d'autres formations diplômantes. En tous cas, il est excessif de dire qu'il y a 70 % d'échec en licence. Certains étudiants ont besoin de plus de temps pour décrocher leur premier diplôme d'enseignement supérieur, et je salue l'effort des établissements pour les accompagner. L'Arpe n'est pas un cadeau électoral, mais répond à un vrai besoin d'appui à ce que vous avez appelé la massification de l'enseignement supérieur.

Les étudiants vivront mieux en 2017 qu'en 2012, ce qui n'empêche pas que les demandes restent vives : il nous appartient de préparer l'avenir. Plutôt que de dresser un bilan, je préfère aller de l'avant. Mais si nous adoptons, à chaque échéance électorale, des postures de blocage, le temps utile d'un quinquennat se réduira à quatre ans, voire à trois... Pour l'heure, l'action parlementaire doit être utile, quelle que soit l'issue des élections de 2017.

**M. Guy-Dominique Kennel.** – Je remercie nos deux rapporteurs pour leur implication au quotidien. Il aurait mieux valu confier ce ministère à un ministre de plein exercice plutôt qu'à un secrétaire d'État, et je vous remercie d'avoir eu l'honnêteté de le reconnaître. Le secrétaire d'État actuel aurait été parfait à ce poste. Pour l'heure, il est bridé par la ministre de l'éducation nationale.

Après quatre ans – c'est-à-dire avec une année supplémentaire – le taux d'échec en licence reste de 61 %. Voilà le scandale de notre enseignement supérieur. Le meilleur taux de réussite s'observe dans les licences scientifiques. Mais il ne dépasse pas 50 %, là encore après quatre années. Qui peut se satisfaire de tels résultats ? Le scandale n'est pas en master mais en licence. Nous devons donc réfléchir à l'entrée en licence, car pour l'instant nous envoyons plus d'un étudiant sur deux à l'échec.

Mme Bouchoux a raison, la cartographie est importante, car elle est parlante. J'ai co-signé le contrat de plan de notre région, puisque mon conseil départemental y participe à hauteur de 25 %, mais l'État a diminué sa participation à l'enseignement supérieur de 25 % et, sur la durée du contrat, il n'a honoré que 30 % de ses engagements. Voilà la réalité. Aussi ne pourrai-je voter en faveur de ce budget.

**M. Jacques Gersperrin, rapporteur pour avis.** – Merci pour vos questions. Jean-Léonce Dupont a bien illustré ma méthode : je pouvais m'en tenir à l'analyse de la loi de finances pour 2017, ou faire également le bilan des cinq années écoulées. Je crois que les Français ont le droit de savoir quels engagements ont été pris et quels ont été tenus. C'est par la transparence et l'honnêteté que nous lutterons contre les thèses que, nous comme vous, nous réprouvons.

En matière d'autonomie des universités – dont je n'oublie pas que le parti socialiste était contre, en 2008 –, nous ne sommes pas allés assez loin. Certes, des moyens ont été donnés pour faire face à la massification, mais ils ont souvent été utilisés pour équilibrer les budgets des universités plutôt que pour créer des postes. Résultat, les taux de réussite en licence n'ont pas bougé : 27,6 % en 2011, 27,5 % en 2017 ! On en est toujours à deux tiers

d'échecs ! En tant que rapporteur de la mission d'information de notre commission, M. Kennel a fait un excellent travail sur l'orientation. Il montre que l'octroi d'une année supplémentaire ne ramène le taux d'échec qu'à 60 %. Il y a un vrai problème, dont nous sommes collectivement responsables.

Mme Bouchoux a raison d'évoquer la cartographie, ce qui nous fait regretter encore davantage son départ l'an prochain. Nous sommes d'accord sur le parisianisme universitaire.

Vous êtes dans votre rôle, monsieur Magner, en défendant votre Président de la République et le ministre – dont nous aurions préféré qu'on n'en fasse pas un simple secrétaire d'État, car ce n'est pas un bon signal. Je n'ai pas parlé de mauvais budget, mais indiqué qu'il méritait d'être évalué, alors que le quinquennat arrive à son terme, à l'aune des cinq années passées.

L'objectif du ministre, madame Gonthier-Maurin, était d'atteindre 2 % du PIB. Vous me reprochez l'expression de « petits cadeaux », mais on ne les voit pas que dans l'éducation nationale et l'enseignement supérieur. Il suffit de demander pour obtenir ! Gouverner, c'est prévoir, sans doute, mais c'est aussi savoir garder le cap.

L'amendement du Gouvernement sur lequel vous m'interrogez propose de conférer un statut pérenne au Campus Condorcet, qui, dans la loi ESR, comme pour Paris Tech et Agreenium ne bénéficiait que d'un statut transitoire, prenant fin en 2018.

J'ai bien entendu M. Carrère, qui marque nos différences, et remercie le président Retailleau de sa confiance. Il a raison de dire que nous n'avons pas à recevoir de leçons, et y compris du Président de la République.

M. Manable a cité Edgar Faure, qui venait de mon département. Je lui retourne le compliment. Tout ce qui est excessif est insignifiant. Jean-Léonce Dupont en maître à danser, et Jacques Gasperrin en croquenots ? Allons !

Oui, le budget est contraint, comme l'a rappelé Dominique Gillot, mais l'Arpe est un marqueur typique de ce Gouvernement : on n'habitue pas des jeunes, ni des moins jeunes, à vivre d'allocations. Comment avons-nous fait, nous ? Détourner de l'effort, voilà l'esprit de ce Gouvernement, et cela ne nous convient pas.

**Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis.** – J'ai reçu moins de questions. Nous avons analysé précisément les enjeux et l'action des divers organismes. Le rapport montre que la place de la recherche dans notre pays est de mieux en mieux reconnue, notamment grâce à la loi de 2013, qui adosse la recherche aux universités.

Le parisianisme n'est pas si fort : de grands établissements, aux quatre coins de la France, sont des moteurs et des outils de rayonnement universitaire. Ceci pour répondre à Corinne Bouchoux.

L'augmentation du budget de la recherche n'est pas homothétique, relève Brigitte Gonthier-Maurin. Bien sûr, puisqu'elle vise à répondre aux besoins tout en encourageant les organismes engagés dans une démarche transdisciplinaire – un concept qui me tient à cœur.

Jean-Léonce Dupont regrette que les moyens ne soient guère territorialisés. Le PIA 3 l'est davantage. Certes, les sommes sont relativement faibles, mais il aura un effet



d'entraînement. De même, monsieur Retailleau, l'enveloppe consacrée aux contrats de plan est augmentée, ce qui répond à votre préoccupation.

Monsieur Kennel, il vaudrait mieux un ministre de plein exercice pour l'enseignement supérieur. C'était le cas au début du quinquennat, et la ministre d'alors a donné des impulsions importantes. Je ne peux toutefois laisser dire que le secrétaire d'État serait bridé par la ministre. Ce serait inconvenant, et d'ailleurs il ne le pense pas. Le travail mené au sein de cet important ministère est cohérent, mais la ministre défend ses dossiers un par un, et ne peut avoir une vision aussi pertinente des problématiques de l'enseignement supérieur et de la recherche que son secrétaire d'État.

Oui, la loi LRU a été contestée par les socialistes, mais l'autonomie des universités, je le rappelle à Jacques Gasparrin, ne se résume pas à cette loi. La loi de 2013 l'a considérablement améliorée, puisqu'elle a suivi les assises de l'enseignement supérieur et de la recherche. Une partie des universités souhaitaient un retour à la centralisation. Le Gouvernement a choisi d'avancer.

**M. Jean-Claude Carle, président.** – Je rappelle que nous procédons à un vote unique, sur les crédits de la mission.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Recherche et Enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2017.*

### **Nomination d'un rapporteur**

*La commission nomme M. Jean-Pierre Leleux rapporteur sur la proposition de résolution européenne n° 103 (2016-2017) présentée par M. André Gattolin et Mme Colette Mélot, au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur la révision de la directive « Services de médias audiovisuels ».*

*La réunion est close à 11 h 30.*

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 16 h 35.*

### **Loi de finances pour 2017 - Audition de Mme Audrey Azoulay, ministre de la culture et de la communication (sera publiée ultérieurement)**

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission auditionne Mme Audrey Azoulay, ministre de la culture et de la communication, sur le projet de loi de finances pour 2017.

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 18 h 35.*



**COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU  
DEVELOPPEMENT DURABLE**

**Lundi 7 novembre 2016**

- Présidence de Mme Evelyne Didier, vice-présidente -

**Liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle –  
Examen des amendements au texte de la commission**

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

**Mme Évelyne Didier, présidente.** – Nous avons cinq amendements à examiner, dont un déposé par le Gouvernement, sur ce projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée.

*Article 1<sup>er</sup>*

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 2, qui supprime cet article ratifiant l'ordonnance relative au Charles-de-Gaulle Express. Le CDG Express est un service commercial destiné aux passagers aériens de Paris-Charles-de-Gaulle ; il est indissociable du service offert par l'aéroport et ne remplit pas les mêmes objectifs que la future ligne 17 entre Saint-Denis-Pleyel et Le Mesnil-Amelot. Ce n'est pas une liaison de service public classique dédiée aux transports du quotidien, mais un projet remplissant un autre objectif d'intérêt général : le soutien à l'attractivité économique de notre pays et au développement de notre principal aéroport ainsi que, plus globalement, à notre développement économique et touristique.

*La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 2.*

*Article 1<sup>er</sup> bis (supprimé)*

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – L'amendement n° 3 rétablit l'article en interdisant tout financement direct de l'État au bénéfice du CDG Express. Demande de retrait ou avis défavorable, cet amendement étant satisfait.

Certes, il n'est pas logique que l'État finance le CDG Express, dans la mesure où, comme le ministre l'a indiqué lui-même à l'Assemblée nationale, il s'agit avant tout d'un investissement relais de croissance du groupe Aéroports de Paris.

Mais l'amendement proposé correspond à une disposition introduite par le Sénat lors de l'examen de l'article 2 de la loi relative au Grand Paris du 3 juin 2010, qui dispose que « sans préjudice des indemnités qui viendraient, le cas échéant, à être dues au délégataire au titre des stipulations du contrat de délégation de service public, rédigées dans le respect des principes généraux du droit applicables à ces contrats, la construction de la liaison ferroviaire express directe dédiée au transport des voyageurs entre l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle et Paris (...) ne donne lieu à aucune subvention de l'État ». Cette interdiction est toujours en vigueur.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 3 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements n°s 4 rectifié de M. Capo-Canellas et 5 du Gouvernement, qui, revenant sur le texte de la commission, rétablissent la dérogation à la règle d'or pour la participation de SNCF Réseau au capital de la société de projet.

Le Gouvernement invoque deux artifices juridiques contraires à l'avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer). Son attitude est étrange : faute de décret d'application, la règle d'or n'est formellement pas applicable. En outre, la suppression de cette dérogation inacceptable ne signifie pas la fin du projet. Nous pouvons faire confiance à l'ingéniosité de Bercy pour trouver une autre solution...

**M. Pierre Médevielle.** – Cela revient à botter en touche !

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – Non, car je propose la solution des avances remboursables. Cela nous permettrait de ne pas démentir notre vote sur la loi portant réforme ferroviaire.

Enfin, l'amendement de M. Capo-Canellas prévoit une dérogation à la règle d'or ciblée exclusivement sur la participation en fonds propres et quasi-fonds propres, avec une exigence de rentabilité suffisante. Mais cela ne résout en rien le problème : la règle d'or a pour objet non de distinguer l'endettement rentable de l'endettement non rentable, mais d'imposer une réduction de la dette ferroviaire avant d'envisager de nouveaux investissements. Et comment définir une rentabilité « suffisante » lorsqu'en parallèle on est obligé de taxer les passagers aériens ?

*La commission émet un avis favorable sur les amendements n°s 4 rectifié et 5.*

#### *Article additionnel après l'article 2*

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – L'amendement n° 1 impose deux dessertes sur le territoire de la Seine-Saint-Denis. Avis défavorable : l'objectif du CDG Express est de relier le plus rapidement possible cet aéroport au cœur de la capitale et non d'assurer le transport du quotidien.

*La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 1.*

*La réunion est close à 14 h 45.*

**Mercredi 9 novembre 2016**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

**Loi de finances pour 2017 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Prévention des risques » - Examen du rapport pour avis**

*La réunion est ouverte à 9h30.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Le rapport pour avis « Prévention des risques » est l'un des six avis de notre commission sur la grande mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Il concerne des crédits consacrés à des politiques extrêmement sensibles et importantes en lien avec la prévention des risques, qu'ils soient naturels ou industriels, liés à la santé ou à l'environnement.

Notre commission s'est plus particulièrement penchée cette année sur l'alerte et la prévention des risques naturels en organisant une table ronde le 29 juin dernier autour des principaux responsables du ministère de l'intérieur, du ministère de l'environnement et de Météo France, ainsi que de représentants des assureurs et de volontaires internationaux.

Cela faisait suite à notre déplacement sur le terrain pour constater les dégâts des inondations du début du mois d'octobre 2015 dans les Alpes-Maritimes.

À l'initiative de Pierre Médevielle, nous avons également organisé une très intéressante table ronde sur la question spécifique de la prévention des risques en matière phytosanitaire le 27 janvier dernier.

Dans le cadre du projet de loi biodiversité, nous avons aussi consacré un certain temps à la question des produits phytosanitaires et aux travaux de l'Anses sur le sujet.

Je laisse donc la parole à notre rapporteur.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – J'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui l'avis budgétaire relatif aux politiques de la prévention des risques. Il concerne les crédits de deux programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » :

- le programme 181 « Prévention des risques » ;

- le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », c'est-à-dire les moyens du ministère de l'environnement.

L'année dernière cet avis recouvrait également les crédits du programme 170 « Météorologie » mais ils ont été transférés dans le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie », que notre collègue Jérôme Bignon présentera la semaine prochaine.

Les deux programmes 181 et 217 représentent environ 2,5 milliards d'euros, soit environ 26 % du total des crédits de la mission.

Le programme 181 rassemble les crédits liés à la prévention des risques naturels, technologiques ou des risques pour la santé d'origine environnementale. Ces crédits s'élèvent à 229,62 millions d'euros pour 2017 et sont en baisse de 15%, soit de 40 millions d'euros environ en autorisations d'engagement mais augmentent de plus de 8 millions d'euros en crédits de paiement par rapport à 2016. Cette différence s'explique principalement par la réévaluation des besoins financiers pour assurer l'élaboration et la mise en place des plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

Les crédits de ce programme doivent permettre à l'État, non seulement de gérer, mais aussi de connaître, d'évaluer, de prévoir et de prévenir les risques industriels et les pollutions, les risques naturels, les sols pollués, les déchets sous l'angle de la prévention, de la valorisation et du traitement, et les risques que présentent les OGM pour la santé et l'environnement.

Les crédits de cette enveloppe budgétaire sont donc fondamentaux à plus d'un titre : ils constituent un impératif de sécurité publique, de santé publique et de protection de l'environnement.

Le programme est décliné en quatre actions :

- l'action n°1 « Prévention des risques technologiques et des pollutions », qui est l'action la plus dotée financièrement du programme avec environ 105 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) et 90 millions en crédits de paiement (CP) ;

- l'action n°9 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection », qui représente 24 % des crédits du programme ;

- l'action n°10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques » dotée d'environ 40 millions d'euros ;

- et enfin, l'action n°11 « Gestion de l'après-mines et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites » avec 38 millions d'euros.

Concernant les risques technologiques, je vous informe qu'une instruction du Gouvernement a été publiée le 31 mars 2016 relative à l'accélération de la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques. Au 1<sup>er</sup> août 2016, la quasi-totalité des PPRT était approuvée. En outre, j'attire votre attention sur le fait que fin octobre a été signé l'un des plus importants PPRT de France : celui de la zone industrielle et portuaire du Havre, qui concerne 16 sites industriels classés « Seveso seuil haut » et plus de 300 habitations.

Pour ce qui est de la prévention des risques naturels, l'accent est mis, cette année encore, sur la poursuite de l'élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN). Sur les programmes d'action et de prévention des inondations (PAPI) et le plan de submersion rapide (PSR), sachez qu'un projet de nouveau cahier des charges (PAPI III) sera proposé après une large consultation pour entrer progressivement en vigueur à l'horizon 2017. Ce projet intègre les retours d'expérience et vise à simplifier le processus de labellisation.

Mais cette année encore, je voudrais insister sur deux sujets qui me tiennent à cœur.

Le premier est la sûreté nucléaire, à laquelle 57,8 millions d'euros en AE et 62,8 millions d'euros en CP sont consacrés par l'action n°9. Je crois que nous avons motif à

nous inquiéter, cette année encore, des moyens alloués à l'Autorité de sûreté nucléaire, dont les missions ne cessent de croître. Le président de l'ASN, que j'ai pu rencontrer, évoque une situation « globalement bonne », mais un « contexte préoccupant, porteur d'inquiétude pour l'avenir ».

Ce jugement pessimiste repose sur trois constats.

Le premier, c'est une croissance sans précédent des enjeux pour la période 2015-2020. La prolongation ou non du fonctionnement au-delà de quarante ans des réacteurs nucléaires d'EDF constitue un premier enjeu de taille avec notamment l'obligation d'une enquête publique depuis la loi de transition énergétique. Mais il y a aussi le réexamen périodique des autres grandes installations nucléaires, les améliorations des installations imposées à la suite de l'accident de Fukushima et aussi les projets ou chantiers de nouvelles installations comme ITER ou l'EPR.

Le deuxième constat est celui de difficultés financières ou économiques chez les principaux industriels concernés, notamment Areva.

Et enfin, le dernier constat est celui d'un sous-dimensionnement des moyens alloués à l'ASN malgré ce contexte hors du commun.

Les missions de l'ASN se répartissent entre 50 % de contrôle, 25 % d'autorisations, 10 % de réglementation, 10 % d'information des publics et 5% gestion des situations d'urgence. Ces missions représentent un volume de travail de plus en plus important. En outre, la loi relative à la transition énergétique a élargi ses missions au contrôle de la sécurité des sources, disposition qui entrera en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2017.

Malgré une légère augmentation des moyens de l'Autorité tout au long du quinquennat et la création d'une trentaine de postes supplémentaires cette année, je crois que ces ressources ne sont pas à la hauteur des enjeux. C'est d'autant plus regrettable que la loi de transition énergétique a rénové le contrôle de la sûreté nucléaire, en renforçant les pouvoirs de l'Agence et en améliorant la transparence et l'information du public : on s'attendait à une traduction budgétaire de cette rénovation.

En outre, j'ai également rencontré le nouveau directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), qui est l'expert public de référence sur la sûreté nucléaire, la protection de l'homme et de l'environnement contre les rayonnements ionisants et la lutte contre les actes de malveillance. Là encore, j'ai pu constater l'augmentation significative du champ d'intervention et des missions de cet établissement d'expertise et de recherche. Cette croissance tient tout d'abord au contexte que j'ai évoqué tout à l'heure dans le domaine du nucléaire, mais aussi à l'évolution des techniques, notamment en ce qui concerne les techniques utilisées dans le secteur médical, et l'extension des missions, comme la surveillance des sources radioactives depuis la loi relative à la transition énergétique.

Au-delà de la subvention prévue par le programme 190, la loi de finances rectificative pour 2010 a mis en place une contribution annuelle au profit de l'IRSN due par les exploitants d'installations nucléaires de base, dont le produit a été plafonné à 62,5 millions d'euros l'année dernière.

Pour ma part, je suis favorable à une refonte de ce mécanisme qui a prouvé son efficacité, afin de tenir compte du nouveau périmètre d'activité couvert (expertise et études

associées, gestion de crise, sécurité nucléaire, surveillance de l'environnement), dont le montant réel s'élève à 92 millions d'euros. Une telle évolution permettrait d'appliquer de manière plus juste et précise le principe pollueur payeur et de garantir un financement pérenne pour l'Institut. Je déposerai probablement un amendement en ce sens en séance publique. Cela fait longtemps que l'on parle de rénover le financement de l'ASN et de l'IRSN. Nous avons évoqué l'année dernière la taxe sur les installations nucléaires de base (INB), qui s'élevait en 2015 à 577 millions d'euros mais qui n'est pas affectée à la sécurité nucléaire, alors qu'elle couvrirait largement les besoins de l'ASN et de l'IRSN.

La commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement sur la rénovation de la contribution annuelle des exploitants au profit de l'IRSN. Il faut en effet revoir ce financement afin de le rendre pérenne.

Mon deuxième sujet de préoccupation concerne les produits phytosanitaires. Quelques mois après nos débats sur le projet de loi biodiversité, j'ai souhaité rencontrer à nouveau l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), qui s'est vu confier le soin d'établir un bilan sur les produits de substitution aux néonicotinoïdes.

Pour rappel, l'ANSES dispose de 138 millions d'euros de recettes dont 90 millions d'euros de subventions pour charge de service public et environ 30 millions d'euros de fiscalité affectée. Le mouvement de fond ces dernières années consiste en une diminution du montant des subventions pour charges de service public au profit d'une augmentation de la fiscalité affectée.

En ce qui concerne les produits phytopharmaceutiques, un arrêté du 2 mai 2012 a refondu les dispositions réglementaires fixant le barème de la taxe frappant la mise sur le marché de ces produits afin, d'une part, de l'adapter à la réglementation européenne, d'autre part, de faire évoluer leur montant. Malgré cette refonte, l'ANSES m'a indiqué qu'une nouvelle évolution était souhaitable, notamment au vu de l'augmentation du nombre de dossiers.

Mais surtout, au-delà de la question des moyens financiers, j'ai été alerté sur la question des moyens humains.

L'ANSES a sur ce sujet plusieurs inquiétudes :

- la première est liée à l'incertitude qui pèse sur les autorisations de mise sur le marché (AMM) pour les médicaments vétérinaires en Europe dans le cadre du récent Brexit : en effet, 60 % de ces AMM sont aujourd'hui traitées par l'agence britannique ; que va-t-il advenir de ce flux supplémentaire à traiter ? L'augmentation de la taxe affectée ne pourra à elle seule régler cette difficulté ;

- la deuxième est liée à la nouvelle mission confiée à l'agence en application de la directive européenne de 2014 sur le tabac et les produits du vapotage.

Or, entre 2016 et 2017 on prévoit une diminution de 7 ETP, ce qui nécessitera un redéploiement des effectifs, d'autant que la nouvelle compétence en matière de vapotage et de tabac aura un impact d'environ 7 à 10 ETP supplémentaires.

Sur le bilan relatif aux alternatives aux néonicotinoïdes, de premiers résultats seront rendus avant le 31 décembre 2016 par l'agence, permettant de donner un premier



aperçu des impacts des pratiques alternatives et une description des pratiques agroécologiques. Mais il s'agira d'un premier aperçu uniquement par le coût : en effet, l'analyse des impacts socio-économiques de ces alternatives nécessitera encore au moins un an de travaux, avec la difficulté principale du choix des externalités à observer.

J'ai rencontré un haut responsable d'un laboratoire européen fabricant de néonicotinoïdes. Il m'a indiqué que deux produits de substitution étaient en train d'être développés mais qui selon lui seront vraisemblablement plus chers et moins efficaces. Il faudra expertiser cela. En tout état de cause, ces produits permettront peut-être d'appliquer l'interdiction progressive des néonicotinoïdes à partir de 2018 si ces alternatives apparaissent crédibles.

À ce jour, il apparaît qu'un important travail sur les alternatives doit être mené et que peu d'innovations sont poussées en matière de biocontrôle. Deux types de dossiers sont principalement transmis concernant ces produits alternatifs :

- des produits de grandes entreprises ne présentant pas toutes les qualités requises pour être considérés comme du « biocontrôle », mais dont les dossiers sont complets et solides ;
- des produits innovants de plus petites entreprises mais dont les dossiers sont souvent incomplets.

Ces petites entreprises innovantes devraient être davantage accompagnées et aidées, par la mise en place d'une plateforme dédiée aux start-up sur ces produits par exemple.

Il y a aujourd'hui un stock de dossiers qui ne sont pas traités, ce qui met les entreprises en difficulté. J'ai rencontré le responsable d'une entreprise allemande qui doit s'installer dans la région toulousaine : cela fait seize mois qu'ils ont déposé un dossier et qu'il n'est pas traité. Ce dossier n'est d'ailleurs pas nouveau puisqu'il s'agit du dossier d'un produit utilisé par les particuliers qui sera utilisé par les collectivités territoriales. L'ANSES nous a confirmé qu'ils ne sont pas en mesure de traiter aujourd'hui, avec les moyens humains dont ils disposent, la quantité de dossiers qui arrivent dans leurs bureaux. Cela pose un problème économique, surtout pour les petites entreprises.

J'en arrive enfin au programme 217, qui est le programme support des politiques du ministère de l'écologie et qui en 2017 à nouveau, devra participer à la réduction du déficit public.

Au-delà de ce constat que l'on ne peut que déplorer, comme je l'ai fait l'année dernière, je porte à votre attention une légère modification de son périmètre, puisque la subvention pour charges de service public du CEREMA est transférée vers le programme 159 et qu'une action supplémentaire a été créée pour le budget de la Commission de régulation de l'énergie (action 27), issue d'un transfert sortant du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie » d'un montant de 6,31 millions d'euros.

Au titre du programme 217, les autorisations d'engagement s'élèveront, pour 2017, à 2,225 milliards d'euros et les crédits de paiement à 2,274 milliards, soit une baisse

respectivement de 8,2 % et de 7,9 % par rapport à 2016 (en tenant compte de l'évolution du périmètre du programme).

Parallèlement à ces baisses de crédits, le MEDDE participera à nouveau et de plus en plus fortement au fil des années à l'effort de maîtrise des emplois publics. Après une baisse de 515 emplois en 2015 et de 671 en 2016, le programme connaîtra une baisse de 116 ETPT en 2017. Le ministère de l'écologie est celui qui devrait perdre le plus d'emplois derrière celui de l'économie.

En conclusion, vous l'aurez compris, je ne peux que proposer un avis défavorable à l'adoption des crédits des programmes 181 et 217. Les crédits ne sont pas à la hauteur des enjeux de sûreté qui sont pourtant fondamentaux, ni du contexte de mise en œuvre de la transition écologique.

**M. Alain Fouché** – Je n'ai pas bien compris les chiffres qui ont été donnés en ce qui concerne la sûreté nucléaire.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – Il s'agit de 24% des crédits du programme 181. L'ASN dispose de 62,8 millions d'euros au titre du programme 181, ce qui est stable sur les dernières années.

**M. Alain Fouché.** – Aucun pays ne fait autant que nous sur le plan de la sûreté nucléaire. L'entreprise EDF est très attentive à tout ce qui se passe notamment sur les sites en bordure de mer après ce qui s'est passé au Japon et réalise un certain nombre de travaux. Des mesures sont prises contre les risques d'attentats.

Je voudrais dire aussi, en marge, que je suis un peu scandalisé de voir de quelle manière on met en place le programme éolien, sans plan, au coup par coup, avec un démarchage des communes pour des résultats plus ou moins douteux. On est en train de massacrer les paysages.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – Il est clair que le financement est complètement à revoir. Il est aujourd'hui insuffisant. L'ASN a récemment mis à jour des défauts de fabrication de certaines pièces dans les fonds de cuve de générateur de vapeur. Certains documents ont été falsifiés. C'est très inquiétant. Le pas a été franchi. La confiance est rompue. Les missions de l'ASN et de l'IRSN en outre vont croître régulièrement : ce budget qui stagne n'est donc pas à la hauteur, malgré les 30 emplois supplémentaires.

**Mme Odette Herviaux.** – Je félicite le rapporteur d'autant qu'il a fait la part des choses. 30 équivalents temps plein supplémentaires, ce n'est pas rien non plus. Sur les programmes 181 et 217, vous dites que sur les 229 millions d'euros c'est en baisse, mais vous avez parlé du transfert des crédits de la météorologie dans un autre programme. Il faut donc regarder si ce n'est pas cette donnée qui provoque cette baisse.

Je voudrais insister sur le fait que les PPRT sont quasiment approuvés en totalité désormais : c'est une bonne chose. Sur les PPRN, les plans devraient être mis en vigueur en 2017 : on aurait peut-être pu s'appuyer sur l'expérience des collectivités territoriales sur ce sujet.

Sur la sûreté nucléaire, je partage votre avis : nous devons être très attentifs. Il faudrait peut-être revoir les responsabilités des uns et des autres entre l'ASN et l'IRSN. On a

parfois l'impression que tous ces organismes ont des activités proches et qu'il y aurait peut-être moyen de pallier la diminution des moyens par une meilleure efficacité.

Sur les produits phytosanitaires enfin, le travail de l'ANSES est remarquable et vous avez bien fait d'insister sur le fait que tout ce qui concerne les autorisations de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques pose un vrai problème au niveau européen. Je l'ai entendu sur le terrain, notamment pour les produits vétérinaires. Certaines autorisations de mise sur le marché ne sont pas les mêmes dans tous les pays européens.

Dernier point, je crois qu'il faut en effet travailler davantage sur les aides et la rapidité du traitement des dossiers des petites entreprises. Je pense par exemple à celles dans ma région qui travaillent sur les produits à base d'algues. Merci pour votre rapport donc, dont je ne partage pas la conclusion, mais je crois que nous pourrions trouver un équilibre entre les sources d'économies et la volonté d'aller de l'avant dans ce secteur.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – L'IRSN intervient à la demande de l'ASN et fait essentiellement de l'expertise et de la recherche. Lors de l'audition qui a eu lieu à l'Assemblée nationale dans le cadre de l'OPECST, des mots forts ont été prononcés comme la falsification de documents. Les 30 équivalents temps plein supplémentaires ne suffisent malheureusement pas aujourd'hui, avec notamment le vieillissement du parc nucléaire et les incidents sur les générateurs de vapeur, qui vont nous contraindre à amplifier l'expertise et la recherche sur les nouvelles installations.

Pour les autorisations de mise sur le marché, je partage votre inquiétude. Pour les autorisations de mise sur le marché de produits vétérinaires ou de produits phytosanitaires, nous avons un problème typiquement français : on fait semblant de refuser le financement par les laboratoires, ce qui se fait dans d'autres pays européens ou aux États-Unis, alors que ces laboratoires contribuent au financement de l'ANSES, qui donc se retrouve un peu juge et partie, comme je l'avais signalé l'année dernière. Cela pose un problème d'éthique. Il y a aussi le problème des petites start-up innovantes, dont les dossiers se retrouvent bloqués, alors que certaines pistes en matière de produits de biocontrôle notamment mériteraient d'être creusées plus rapidement.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je voudrais revenir sur deux aspects abordés par le rapporteur. En ce qui concerne les moyens alloués à la sûreté nucléaire, je voudrais mettre tout de même en avant les 30 équivalents temps plein et le maintien des crédits. Quelle sera la position du rapporteur sur ces moyens si demain nous changeons de majorité ? Deuxièmement, sur l'ANSES, pour ma part je suis tout à fait d'accord avec le bilan qui lui a été demandé en matière de néonicotinoïdes. Ont-ils les moyens de le faire ? Je pense que oui. Ils rendront au 31 décembre leurs premiers résultats et dans un second temps, nous pourrions juger leurs conclusions sur les produits de substitution. Mais nous devons trouver une porte de sortie. Nous ne pouvons pas continuer sans rien changer. Je félicite donc le travail du rapporteur, mais vous comprendrez que mon vote sera radicalement différent.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – Ces 30 équivalents temps plein supplémentaires sont en effet une bonne chose. Mais l'ASN a estimé, au regard des futurs investissements d'EDF, que 100 à 200 équivalents temps plein en plus seraient nécessaires pour pouvoir mener les expertises de manière satisfaisante.

Pour les néonicotinoïdes, du travail a été fait notamment grâce au Sénat puisque l'Assemblée nationale proposait une solution plus radicale. Il faut se féliciter de l'interdiction

des deux néonicotinoïdes les plus toxiques, dont le Gaucho, qui sont extrêmement toxiques pour les abeilles. Pour les autres, il y a tout de même une toxicité. Des travaux sont actuellement menés sur la qualité de l'enrobage des graines : dans les semoirs, l'air pulsé a en effet tendance à désagréger l'enrobage qui devient poussière et disséminé dans les champs voisins. Il y a aussi des travaux de certaines firmes européennes de premier rang mondial, comme Bayer par exemple, qui ont des produits qui pourraient s'avérer intéressants. Nous devons attendre l'avis de l'ANSES, qui ne devrait pas être spectaculaire mais qui devrait nous guider, en tant que législateur, pour prendre d'autres décisions en 2017 et surtout en 2018.

**Mme Évelyne Didier.** – Ce sont des sujets qui nous intéressent. Je félicite à mon tour le rapporteur pour la qualité de son rapport et la précision de ses réponses. Il a visiblement creusé la question. J'ai également noté avec plaisir que le rapporteur regrette la baisse des effectifs. Vous pensez bien que cela ne m'a pas échappé : j'espère que nous continuerons à entendre ce discours si d'aventure des changements devaient survenir.

Je voulais pour ma part soulever un point qui me tient à cœur : il s'agit de l'après-mines dans le programme 181. Il y a une remise en cause de la subvention pour charges de service public versée au Département de prévention et de sécurité minière. Le montant des dépenses consacrées à l'expropriation demeure stable mais les crédits consacrés à l'indemnisation des ménages au titre des dommages causés par une activité minière sur une habitation principale sont en baisse de 27,78%. C'est extrêmement important. Cela veut dire que l'État se désengage progressivement de ce qui arrive aux particuliers. Pour moi, c'est une grave faute. Des ressources continuent à être dégagées pour la mise en sécurité et c'est la responsabilité directe de l'État. Je voudrais connaître la raison de cette baisse importante. Considère-t-on que les maisons et les terrains ne bougeront plus ? Chez moi c'est loin d'être le cas.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – Je ne peux pas vous répondre, il faudrait interroger la Ministre je pense. Sur les effectifs, je vous rassure, quoi qu'il arrive je garderai ma position.

**Mme Évelyne Didier.** – Je voulais soulever un dernier point. On trouve également dans les moyens, la surveillance de 1 850 infrastructures ou sites et des opérations de remise en état de stations de pompage, notamment dans le Nord mais aussi sans doute dans l'Est, la mise en application de la directive cadre sur l'eau en cas de résurgence minière, la surveillance des stockages historiques de résidus miniers en application de la directive sur les déchets de l'industrie extractive. Tous ces moyens sont en baisse et c'est préoccupant pour ce secteur.

**M. Louis Nègre.** – Je félicite le rapporteur pour l'exhaustivité de ce rapport, sa précision et ses chiffres qui m'inquiètent. Je comprends son avis défavorable. Vous avez indiqué une baisse de 15 % des autorisations d'engagement pour la prévention des risques naturels, même si les crédits de paiement sont en hausse : c'est là un signal négatif sur un des sujets les plus préoccupants qui soit aujourd'hui, c'est-à-dire les risques naturels, qui ont tué encore vingt personnes il y a un an. Ces risques naturels m'inquiètent beaucoup puisqu'ils se renouvellent chaque année et que nous avons des centaines de millions de dégâts et des morts et que parallèlement, je constate une baisse de 15 % des autorisations d'engagement.

Sur l'ANSES, ce que vous nous apprenez des conséquences du Brexit fait que malgré une augmentation des postes, l'agence ne serait vraisemblablement pas capable d'assurer ses missions. Et cette incapacité de l'ANSES à traiter tous les dossiers est

concomitante d'une sensibilité de la population sur les problèmes de santé qui augmente très fortement. Donc là aussi, je constate un décalage entre ce qu'il faudrait faire et ce que l'on fait.

Quant à la baisse de 8 % des crédits du CEREMA, alors que tous les territoires connaissent cet outil, cela signifie que les collectivités auront moins d'aide et moins de soutien. Cela va à l'encontre du bon sens.

Enfin, le ministère de l'écologie fait partie de ceux qui perdent le plus d'emplois. On est d'accord pour avoir une gestion des personnels au plus près des réalités. Mais faut-il baisser le nombre de personnels au moment même où nous mettons en œuvre la loi de transition énergétique, les engagements du Grenelle, les COP 21 et 22 ? Le signal donné me semble là encore négatif, d'autant que j'ai en mémoire un ministère dont le nombre des assujettis a considérablement diminué mais où les fonctionnaires, eux, n'ont pas diminué.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – Cette baisse des effectifs est clairement inquiétante. Je souligne néanmoins que le CEREMA n'est pas dans le programme que nous examinons. Nous avons l'art en France de nous compliquer la vie, notamment en allant souvent plus loin que la réglementation européenne, en matière de médicaments ou d'organismes génétiquement modifiés (OGM) par exemple. Un enjeu important de demain pour beaucoup d'entreprises françaises sera sûrement les « new breeding techniques » (NBT). On leur applique aujourd'hui les directives relatives aux OGM de manière complètement injustifiée. Non seulement on a une baisse de moyens, mais nous nous augmentons le travail à fournir en nous compliquant la vie.

**M. Ronan Dantec.** – Je voulais féliciter le rapporteur pour son travail ainsi que pour la clarté de ses propos par rapport à l'ASN. Je pense que cela serait intéressant d'essayer de construire un consensus entre nous sur les moyens de l'ASN. Car certaines voix disent que de renforcer le gendarme du nucléaire accroîtrait les difficultés du secteur. Cette tentation existe. Nous pourrions construire au moins un consensus sur un constat simple : plus l'ASN aura les moyens de ses missions, moins on sera contraint de fermer des tranches nucléaires par précaution. Renforcer l'ASN peut aussi amener à limiter les fermetures de protection et de vérification des tranches. Je propose au Président d'auditionner à nouveau l'ASN pour voir quels sont leurs besoins et quel serait l'impact d'une augmentation de leurs moyens sur leurs interventions. Cela permettrait d'éclairer les décisions à prendre à l'avenir.

Nous sommes en train de montrer que le système d'organisation français avec des agences est une garantie de bon fonctionnement et de protection de l'environnement. Or, nous arrivons à un moment où il faut baisser drastiquement le budget de l'Etat. Je ne vois pas comment faire cela tout en maintenant les fonctions vitales de ces agences. C'est ce qui m'amène à m'abstenir sur le vote de ces crédits car je pense qu'effectivement il fallait plus de moyens pour l'ASN. Construisons ici un consensus sur ce point, ce serait faire œuvre utile.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – Je suis tout à fait d'accord sur ce consensus. La sûreté nucléaire concerne toutes les familles politiques. J'irais même plus loin : il faut un consensus européen et mondial. Si l'on prend l'exemple de l'accident de Tchernobyl, qui a eu lieu en Ukraine, M. Manzano sait que le nuage se serait arrêté sur les Alpes. Nous avons trouvé des cèpes et des bécasses contaminées dans les Pyrénées, or les cèpes ne migrent pas. Grâce à l'épidémiologie, on a pu mesurer après l'accident le nombre de pathologies thyroïdiennes qui explosé. Ce problème concerne donc tout le monde comme l'accident de Fukushima est venu nous le rappeler. Je rappelle le chiffre de la taxe sur les

installations nucléaires de base qui a rapporté 577 millions d'euros en 2015 et qui n'est pas affecté à la sécurité nucléaire : c'est là qu'un consensus pourrait être bâti sur le financement car cela couvrirait largement les besoins de l'ASN et de l'IRSN.

**M. Hervé Maurey, président.** – J'ai bien noté le souhait de M. Dantec d'entendre les responsables de l'ASN. On pourrait envisager une table ronde en début d'année. Je remercie le rapporteur. Nous devons maintenant nous prononcer sur les crédits sur lesquels le rapporteur a émis un avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits « Prévention des risques » du projet de loi de finances pour 2017.*

### **Loi de finances pour 2017 – Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Crédits « Recherche en matière de développement durable » - Examen du rapport pour avis**

**M. Hervé Maurey, président.** – Notre collègue Nelly Tocqueville a pris la suite d'Odette Herviaux qui nous avait présenté l'année dernière les crédits du programme 190 consacrés à la recherche en matière de développement durable.

Il s'agit de crédits stratégiques car de la recherche dans les domaines du développement durable dépend en grande partie le maintien de notre capacité d'innovation et la conservation de filières d'excellence dans notre pays, en particulier dans les domaines liés à la transition énergétique.

Plusieurs organismes sont financés par cette mission. Nous avons cette année découvert sur le terrain l'Ifsttar (Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux) lorsqu'une délégation nombreuse de notre commission est allée dans les locaux de cet Institut de recherche, à Champs sur Marne, le 15 juin dernier.

**Mme Nelly Tocqueville, rapporteure pour avis.** – Il m'appartient de vous présenter les crédits du programme 190, inscrits dans la mission « Recherche et enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2017. Je succède en cela à notre collègue Odette Herviaux qui les avait présentés l'année dernière.

Le programme 190 a pour objet de financer des actions de recherche dans l'ensemble des domaines du développement durable, qu'ils portent sur l'énergie, les risques, les transports ou encore la construction et l'aménagement.

Le projet de loi de finances pour 2017 envisage d'allouer à ce programme 1,718 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,724 milliard d'euros en crédits de paiement.

Ce montant global est stable par rapport à celui ouvert par la loi de finances initiale pour 2016. Je crois que nous pouvons nous en réjouir, compte tenu des contraintes budgétaires actuelles.

Les crédits du programme 190 sont destinés à financer les actions de recherche menées par six opérateurs de l'État. Trois d'entre eux lui sont rattachés à titre principal : l'IFP Énergies nouvelles (IFPEN), 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). Trois autres bénéficient de subventions au titre du programme 190 tout en étant rattachés principalement 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) et l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).

Parmi tous ces établissements, le CEA reste, avec l'attribution de 1 230 millions d'euros de subventions pour charges de service public, le principal bénéficiaire du programme 190. Viennent ensuite l'IRSN, l'IFPEN et l'IFSTTAR qui devraient percevoir respectivement 172,7, 135,6 et 86,2 millions d'euros. L'INERIS et l'Anses recevront des dotations plus modestes : 6,4 et 1,6 millions d'euros au titre du programme 190.

Au lendemain de l'adoption de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte et de la loi pour la reconquête de la biodiversité, et compte tenu du rôle majeur joué par notre pays dans l'obtention d'un accord lors de la COP21 à Paris, les six établissements financés par le programme 190 ont aujourd'hui un rôle fondamental à jouer. Leurs recherches, menées par des experts passionnés – et passionnants – devront permettre d'accélérer, tout en les sécurisant, les mutations de la France face au changement climatique. Leur rôle est indispensable pour faire de notre pays un modèle d'excellence environnementale !

Je commence par le CEA, qui reçoit plus de la moitié des crédits budgétaires du programme 190.

La première enveloppe apportée par ce programme vise à financer ses activités de recherche en matière de nucléaire civil et de nouvelles technologies de l'énergie. Ces crédits seront stables en 2017 à 490 millions d'euros.

Dans le domaine du nucléaire, le CEA travaille notamment sur la conception des réacteurs de 4<sup>e</sup> génération, et sur le réacteur Jules Horowitz, en cours de construction au centre de Cadarache. En matière d'énergies renouvelables, les travaux du CEA se concentrent sur trois secteurs particulièrement consommateurs d'énergie : le bâtiment, l'industrie et les transports.

La seconde enveloppe de crédits apportés par le programme 190 vise à couvrir les charges nucléaires de long terme associées aux installations du CEA, et les dépenses d'assainissement et de démantèlement. Cette enveloppe s'élève, comme en 2016, à 740 millions d'euros.

Ces dépenses ne concernent que le parc du CEA, qui comprend 32 installations. Toutefois, l'estimation de ces coûts, comprise entre 16 et 21 milliards d'euros, est susceptible d'être revue à la hausse. En effet, le Royaume-Uni, confronté à une problématique de même ampleur, a retenu une évaluation bien plus élevée. Par ailleurs, la diversité et la complexité des installations du CEA pourraient accroître les coûts.

Toujours dans le domaine du nucléaire, j'en viens à l'IRSN, qui concentre l'expertise publique indépendante en matière de sûreté nucléaire. Rattaché au programme 190, cet établissement a vu ses missions s'accroître fortement ces dernières années, avec la multiplication des demandes d'expertise.

Ainsi, en 2017, l'IRSN aura à examiner plusieurs sujets majeurs, comme la mise en service du réacteur EPR de Flamanville, la prolongation de la durée d'exploitation du parc nucléaire de 900 Mégawatts, l'application des modifications prescrites suite à l'accident de Fukushima, et l'examen des choix de conception du projet CIGEO.

Les avis de l'IRSN sont systématiquement rendus publics. L'institut participe également à la montée en compétence de la société civile par des actions de formation auprès des commissions locales d'information.

Pour remplir ces différentes missions, les crédits de l'IRSN sont stabilisés pour 2017 à 172 millions d'euros, et le nombre d'emplois augmente d'une vingtaine d'ETPT. Cette évolution me semble bienvenue, pour répondre aux nombreuses commandes transmises à l'IRSN par les pouvoirs publics.

J'aurai deux remarques à propos de l'IRSN.

Premièrement, il me semble important que les activités d'expertise ne supplantent pas durablement les activités de recherche. C'est une inquiétude latente au sein de l'institut, et la baisse des moyens de la recherche, passés de 44 à 38 % du budget entre 2010 et 2016 confirme cette tendance.

Deuxièmement, les activités de recherche menées par l'IRSN et par le CEA se recoupent dans certains domaines. Sans remettre en cause la séparation historique et institutionnelle entre ces deux organismes, il me semble qu'ils gagneraient à développer une véritable coopération et à mutualiser certaines actions.

J'en viens à l'IFPEN, rattaché à titre principal au programme 190. Cet établissement, héritier de l'Institut français du pétrole, est un acteur important de la recherche nécessaire à la transition énergétique. Il mène notamment des travaux sur la mobilité durable, sur les énergies renouvelables *offshore*, et sur des carburants innovants. À ce titre, l'IFPEN a contribué en tant qu'expert à la commission mise en place par la ministre de l'environnement sur les émissions des moteurs diesel, à laquelle a participé notre collègue Louis Nègre.

Il faut rappeler que le développement industriel est une activité majeure pour l'IFPEN, qui valorise ses brevets par la création de filiales, dont les redevances représentent 55 % des ressources de l'établissement.

Malgré cette stratégie de valorisation de la recherche, et une réduction des charges de fonctionnement, l'IFPEN a subi une forte baisse de sa dotation budgétaire entre 2010 et 2016, au point que l'an passé, notre collègue Odette Herviaux s'était inquiétée de l'avenir de cet établissement. Pour 2017, la dotation augmente de 4,5 %, passant à 135,6 millions d'euros, atténuant ainsi la pression budgétaire des années précédentes.

Néanmoins, la situation de l'établissement reste fragile, compte tenu du prix bas du pétrole, qui ralentit la progression de ses ressources propres. L'IFPEN anticipe des difficultés de trésorerie pour le début 2017. Il faudra être attentif à l'exercice budgétaire de l'année prochaine, car il me semblerait regrettable que les efforts de l'institut à la fois sur ses ressources propres et sur ses charges de fonctionnement ne soient pas accompagnés par l'État.

L'IFSTTAR pilote notamment le projet *Sense-city* que nous avons pu découvrir en juin dernier lors d'un déplacement de la commission : une mini-ville climatique qui permet de tester en milieu réel des capteurs développés pour piloter la ville intelligente de demain.



86,2 millions d'euros devraient être alloués à cet institut en 2017. Cette dotation représente 78% de son budget et lui sert principalement à couvrir ses dépenses de personnel. Son activité de recherche tend, quant à elle, à être principalement financée par ses ressources propres.

Je me réjouis que cet établissement bénéficie d'une subvention identique à celle allouée par la loi de finances initiale pour 2016. Son nouveau contrat d'objectifs et de performance a prévu de recentrer ses activités autour de trois thématiques prioritaires : la sécurité routière, l'efficacité et la résilience des infrastructures, l'aménagement et la protection des villes et des territoires.

Cette sélection d'activités stratégiques plus ciblées est opportune car elle devrait permettre à l'institut, jusqu'à présent impliqué dans des domaines très variés, de clarifier ses relations avec les autres établissements publics de recherche et de s'en démarquer davantage.

S'agissant maintenant de l'INERIS : cet institut occupe une place singulière parmi les opérateurs du programme. En effet, ses missions recouvrent l'ensemble des risques liés aux activités industrielles, qu'ils soient chroniques, accidentels, associés aux innovations technologiques ou aux activités souterraines. Proche de l'IRSN, cet établissement s'en distingue toutefois en ne traitant ni le nucléaire ni la radioprotection. À la différence d'autres opérateurs du programme (le CEA ou l'IFPEN, par exemple), il ne produit pas de développements technologiques : sa vocation est d'évaluer les technologies et leurs risques.

Je me félicite que sa dotation au titre du programme 190, à hauteur de 6,4 millions d'euros, ne subisse aucune baisse.

Toutefois, son schéma d'emplois, en diminution de 11 ETPT en 2017, interroge sur sa capacité à correctement mener les nouvelles missions de recherche que lui confie son contrat d'objectifs et de performance pour la période 2016-2020. Il devra en effet évaluer les risques des batteries haute densité énergétique au lithium-soufre, le comportement à long terme des déchets, les potentiels effets chroniques des radiofréquences sur la reproduction, ou encore des expositions aux pesticides. Il conviendra donc de rester vigilant dans les années à venir.

Même constat s'agissant de l'Anses, qui perçoit, comme l'an dernier, 1,6 million d'euros au titre du programme 190 (soit 1,7 % de sa dotation budgétaire totale). Cette subvention aide à financer les recherches menées par les 11 laboratoires de l'agence en matière de santé et d'environnement, par exemple pour évaluer les effets des expositions aux déchets sur les écosystèmes, pour anticiper les incidences du changement climatique sur le microbiote intestinal et pulmonaire, ou encore pour étudier les impacts du bruit des éoliennes sur la santé.

Je me réjouis que la dotation allouée à l'Anses par le programme 190 reste stable, mais l'établissement connaît une légère diminution de son plafond d'emplois. Les missions de l'agence ont été considérablement élargies en 2015 et 2016 sans que ses moyens en personnel soient renforcés.

En conclusion, je rappellerai combien les crédits du programme 190 sont indispensables pour permettre aux opérateurs de l'État d'accomplir leurs projets de recherche et de contribuer au succès d'un nouveau modèle de développement durable.

Nous devons peut-être, si le contexte financier difficile perdure, nous interroger sur l'opportunité d'opérer des rapprochements entre certains de ces établissements dont les missions sont, au fil du temps, devenues proches. Je vous proposerai néanmoins de donner un avis favorable à l'adoption des crédits qui financent ces fleurons de notre recherche en matière de développement durable, puisque leur niveau est stable par rapport à ceux votés l'an dernier.

**Mme Odette Herviaux** – Je souhaiterais féliciter Nelly Tocqueville pour le contenu de son rapport pour avis sur les crédits du programme 190, que j'avais présentés avec beaucoup de plaisir l'an dernier. Je me réjouis que le projet de loi de finances pour 2017 réalise un effort pour stabiliser le niveau des dotations budgétaires des organismes de recherche rattachés au programme. Leur rôle est en effet fondamental. Je pense également, comme notre rapporteure pour avis, que la question d'un rapprochement entre certains établissements mérite d'être posée.

**M. Louis Nègre.** – Deux points suscitent ma réserve sur les crédits de ce programme. En premier lieu, je m'inquiète de la réduction de 11 ETPT affectant l'INERIS, même si sa dotation budgétaire est stable. En effet, cet établissement joue un rôle majeur, que vous avez parfaitement décrit, pour évaluer les risques technologiques sur des sujets d'actualité brûlants. En second lieu, je déplore que l'Anses, dont les crédits sont stables, n'ait pas été en mesure de nous remettre les conclusions de l'expertise que nous avons sollicitée sur les éoliennes, lors de l'examen du projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte. Est-ce dû à la réduction de ses ETPT ?

Néanmoins, par mon vote d'abstention, je prends en compte les efforts du projet de loi de finances pour stabiliser les crédits du programme.

**Mme Annick Billon** – Je regrette que des moyens diffus soient alloués, sans stratégie claire, à des organismes très nombreux. Les objectifs généraux définis par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte et par la loi pour la reconquête de la biodiversité ne s'accompagnent pas de ressources suffisantes et bien affectées pour être correctement mis en application.

**Mme Nelly Tocqueville, rapporteure pour avis.** – Les opérateurs du programme 190 représentent le fleuron de notre recherche en matière de développement durable. La qualité de leur travail est reconnue tant au niveau national qu'international. Nombre d'entre eux sont engagés dans des programmes de dimension européenne. Ils mènent également des actions très importantes en matière de formation, notamment de nombreux étudiants.

Je comprends la remarque de notre collègue Louis Nègre sur la situation de l'INERIS. Cet institut mène, il est vrai, des recherches particulièrement importantes. Il connaît, certes, une diminution de son plafond d'emplois mais ses représentants ont précisé qu'ils comprenaient les efforts demandés dans le contexte budgétaire actuel. L'évolution de l'institut est conforme aux prévisions triennales qui ont été établies. L'Anses doit, quant à elle, réduire son plafond d'emplois de 6 ETPT, mais les missions de recherche visées ne sont pas les principales affectées car les crédits alloués au titre du programme 190 ne représentent qu'1,7 % de la dotation budgétaire totale de l'agence.

Pour répondre aux observations d'Annick Billon, je considère que la stabilité des dotations budgétaires garantit la poursuite des recherches menées par les opérateurs.

Toutefois, il m'apparaît important de renforcer la coopération entre les différents établissements relevant du programme. Certains y sont prêts, comme le CEA qui semble favorable à des échanges plus poussés avec l'IRSN.

Enfin, je préciserai que les représentants des instituts rencontrés ont tous souhaité convier les membres de notre commission à visiter leurs installations de recherche. Il me semble que cela serait opportun.

**M. Louis Nègre.** – Je souhaiterais pour ma part que la commission interroge l'Anses sur les raisons pour lesquelles son expertise sur les éoliennes n'a pas encore été rendue.

**M. Hervé Maurey, Président.** – Nous solliciterons l'Anses sur ce point et pourrons organiser des visites des installations de recherche au deuxième trimestre 2017.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits « Recherche en matière de développement durable » du projet de loi de finances pour 2017.*

*La réunion est close à 10 h 50.*



**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 26 octobre 2016**

– Présidence de Mme Michèle André, présidente, puis de M. Richard Yung, vice-président –

**Opérations extérieures du ministère de la défense (OPEX) - Communication et audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes**

*La réunion est ouverte à 17 h 30*

**Enfin, la commission entend une communication de M. Dominique de Legge, rapporteur spécial, et procède à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes transmise en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances, sur les opérations extérieures du ministère de la défense (OPEX).**

**Mme Michèle André, présidente.** – Une semaine après avoir entendu et débattu en séance publique d'une déclaration du Gouvernement sur les opérations extérieures (Opex) de la France, nous évoquons à nouveau cette question. En février dernier, le rapporteur spécial de la mission « Défense », Dominique de Legge, a engagé un contrôle budgétaire sur leur financement. Il est ensuite apparu que la Cour des comptes pourrait apporter un éclairage complémentaire sur cette question. C'est pourquoi notre commission des finances, conformément à l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (Lof), l'a chargée de réaliser une enquête sur les opérations extérieures de la France entre 2012 et 2015.

Nous avons donc le plaisir de recevoir Guy Piolé, président de la deuxième chambre de la Cour des comptes, qui nous présentera les principales conclusions de cette enquête. Puis nous entendrons la communication de Dominique de Legge sur les résultats des investigations qu'il a menées en sa qualité de rapporteur spécial. Pour réagir à ces travaux et répondre aux questions du rapporteur spécial Dominique de Legge, et de tous les sénateurs qui le souhaiteront, nous accueillons également le général de division Gilles Lillo, chef de la division « Plans, programmation et évaluation », qui représente l'état-major des armées ; l'ingénieur général de l'armement Yves Colin, sous-directeur de la conduite des opérations d'armement à la direction générale de l'armement ; et Vincent Moreau, sous-directeur de la cinquième sous-direction de la direction du budget.

La question des Opex fait l'objet d'un suivi attentif de la part de notre assemblée. Nos travaux complètent ceux de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, qui a rendu public en juillet dernier un rapport intitulé : « Interventions extérieures de la France : renforcer l'efficacité militaire par une approche globale coordonnée ». Les auteurs de ce rapport ont été conviés à notre réunion et j'ai le plaisir d'accueillir à ce titre Daniel Reiner.

**M. Daniel Reiner, rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** – Je représente les autres auteurs : Jacques Gautier, Jean-Marie Bockel, Jeanny Lorgeoux, Cédric Perrin et Gilbert Roger.

**M. Guy Piolé, président de la deuxième chambre de la Cour des comptes.** – C'est en février dernier que votre commission des finances a émis le souhait que la Cour des

comptes participe à une enquête sur les Opex. Notre Premier Président a donné en mars une réponse favorable à votre demande, et nous voilà en octobre : c'est dire si nous avons travaillé dans des délais contraints, d'autant que nos procédures contradictoires, qui imposent des délais de réponse, ont été respectées. En lien avec votre rapporteur spécial, nous avons organisé notre travail autour de deux axes : les coûts et les moyens budgétaires, d'une part, et la question de la pertinence des moyens et de leur soutenabilité, de l'autre.

Son premier message est que les surcoûts des Opex sont imparfaitement appréhendés dans les lois de finances. L'idéal serait de connaître *ex ante* les coûts réels de chaque Opex, mais le ministère de la défense ne dispose pas de l'appareillage technique nécessaire à leur évaluation précise, et le créer nécessiterait un effort considérable. Il faut donc raisonner en termes de surcoûts. De 1,1 milliard d'euros en 2015, les surcoûts passeront à 1,2 milliard d'euros cette année. En moyenne, depuis 2012, ils avoisinent le milliard d'euros. La Cour des comptes a pris acte de cette approche par surcoûts, qui est d'ailleurs semblable à celle des Britanniques.

Le surcoût par homme projeté a doublé depuis le début des années 2000, passant de 56 800 euros à 125 900 euros. Certes, les Opex ne se ressemblent pas entre elles, et varient par leur intensité, leurs conditions géographiques ou le type d'engagement. Mais le coût des télécommunications, notamment satellitaires, et celui du soutien à l'homme sont en hausse constante. Comme le nombre de combattants projetés a diminué, le coût unitaire augmente.

Si l'approche par surcoûts correspond bien à l'objectif comptable de procurer l'information nécessaire à la décision budgétaire, la Cour des comptes regrette que ces surcoûts ne soient pas complètement évalués et sincèrement prévus dans le budget. Leur traitement dérogatoire a pour conséquence une budgétisation annuelle très insuffisante : le montant figurant en loi de finances est passé de 630 millions d'euros à 450 millions d'euros. Ces montants se fondent sur la loi de programmation militaire (LPM), socle qui a tendance à déterminer la prévision budgétaire.

Pourtant, le ministère de la défense a une connaissance assez fine de ce que coûtent les Opex. Il tient une liste des dépenses occasionnées, selon une méthode toutefois ancienne, puisqu'elle date de 1984. Cette méthode a été adaptée en 2010, sans être pour autant avalisée par la direction du budget. L'explication de l'écart entre le montant prévu en loi de finances et celui des surcoûts ne s'explique donc pas par la difficulté à faire des prévisions.

Le bouclage s'effectue grâce au financement interministériel, par un décret d'avance. Le ministère de la défense y participe lui-même. Son programme 146 « Équipement des forces » est victime de ces ajustements.

La Cour des comptes a examiné l'exhaustivité de l'inventaire des composantes des surcoûts. L'une des principales est constituée des frais de personnel. L'indemnité de sujétions spéciales à l'étranger (ISSE) coûte un peu moins de 300 millions d'euros par an. Ce chiffre correspond-il à la réalité ? Il y a des incertitudes, bien naturelles à ce niveau d'agrégation. Les mêmes difficultés peuvent être constatées avec les sommes retenues pour les dépenses de fonctionnement, en raison de l'instabilité de leur périmètre. Quant aux dépenses d'intervention, elles correspondent aux contributions versées par la France pour le financement des opérations militaires des alliances permanentes auxquelles elle participe, et sont distinctes du coût réel de l'engagement de ses propres moyens.

En sus des surcoûts déclarés, certaines charges devraient être imputées aux Opex, comme par exemple les coûts de structures, qu'en comptabilité analytique on qualifierait de coûts indirects. S'y ajoutent les facteurs de charges, comme le suramortissement des matériels lié à leur surutilisation en environnement d'Opex, ou l'incidence des Opex sur certains coûts de ressources humaines. Ces limites méthodologiques sont liées à l'absence d'un appareillage comptable exhaustif, qui serait très coûteux à mettre en place. La principale recommandation est de procéder à une évaluation sincère en loi de finances des sommes nécessaires au financement des Opex.

Les forces sont engagées à un niveau excédant celui de leur contrat opérationnel. Si on se situe par rapport aux référentiels que constituent le Livre Blanc et les contrats opérationnels, on constate que les engagements touchent la limite du plafond capacitaire défini par le livre blanc. Certes, la Cour des comptes n'est pas seule à le dire. Le quart des forces engagées le sont en Opex, ce qui est considérable. La préparation du personnel et du matériel en souffre, et des choix d'affectation parfois difficiles doivent être effectués. Autre fragilité : la France a de plus en plus recours à l'assistance de ses alliés. La Cour des comptes recommande donc d'évaluer, pour la prochaine loi de programmation militaire, les moyens d'une préparation opérationnelle suffisante. L'actualisation de la loi de programmation militaire a déjà fixé des priorités correctrices, qui devraient commencer à faire sentir leurs effets en 2018 et 2019.

Le soutien aux forces a surmonté certaines difficultés de coordination, mais il présente encore des tensions préoccupantes. Santé, carburant, maintenance, munitions : autant d'éléments indispensables à la réussite des Opex. Le soutien comporte une dizaine de sous-fonctions assurées par diverses entités dans une logique interarmées, ce qui pose des problèmes d'articulation complexes. Après 2014, la coordination a fortement progressé grâce à la montée en puissance du centre du soutien des opérations et des acheminements (CSOA). Des améliorations restent souhaitables dans le soutien de l'homme, sous la responsabilité du service du commissariat des armées, ou la maintenance de matériels anciens, pourtant très robustes. Pour maintenir un taux de disponibilité suffisant en Opex, les prélèvements se multiplient sur les matériels en métropole, ce qui a des conséquences sur la préparation des forces.

Des insuffisances capacitaires ont été constatées dans le renseignement – notamment un manque de drones – et le transport aérien, où la régénération des matériels anciens entraîne des coûts croissants. Pour résoudre la quadrature du cercle, les armées externalisent le soutien, en faisant appel aux alliés ou à des prestataires privés. Cette externalisation pourrait être optimisée en calibrant mieux le soutien.

- Présidence de M. Richard Yung, vice-président -

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial.** – Je remercie la Cour des comptes pour le rapport très fourni qu'elle vient de nous présenter en application de l'article 58-2° de la Lolf. Ses conclusions sont très largement convergentes avec celles de mon contrôle budgétaire. Quatre questions reviennent régulièrement lorsque nous examinons le budget des armées et son volet Opex. Le surcoût Opex prend-il en compte l'intégralité des dépenses ? Le dépassement systématique de la provision inscrite en loi de finances témoigne-t-il d'une insincérité budgétaire ? Dans quelle mesure les opérations intérieures constituent-elles un facteur de perturbation du fonctionnement de nos armées ? Quelles conclusions tirer pour la future loi de programmation militaire – et pour l'actuelle ?

Le surcoût Opex doit être mis en perspective avec le budget global de 32 milliards d'euros alloué à la défense. Quels sont les éléments pris en compte dans son calcul ? Il ne représente pas l'intégralité du coût des opérations, mais uniquement deux types de dépenses supplémentaires liées aux Opex : celles retracées sur le budget opérationnel de programme (BOP Opex), qui concernent les frais de personnel, de fonctionnement courant, de transport stratégique, et celles comptabilisées sur les BOP organiques, qui concernent les dépenses dites *ex post* – entretien programmé du matériel et du personnel, équipement d'accompagnement, carburant et munitions. La méthode de calcul a tout d'abord été fixée par une instruction de 1984, remplacée par une lettre du 1<sup>er</sup> décembre 2010 adressée par le directeur des affaires financières du ministère de la défense au directeur du budget.

En 2015, le surcoût Opex s'est élevé à 1,1 milliard d'euros. Notons que, depuis 2011, il n'y a pas de contestation majeure entre le ministère de la défense et celui du budget sur ce point précis. La question n'est donc pas celle de la méthodologie employée mais bien celle du champ de dépenses prises en compte. Certaines dépenses, actuellement non comptabilisées, pourraient probablement être intégrées. C'est le cas des achats de matériel en urgence opérationnelle, de certains affrètements ou de certains dispositifs d'action sociale. Cette recommandation est d'ailleurs partagée par la Cour des comptes.

Mais le plus préoccupant est que l'utilisation du matériel en Opex se traduit par une usure accélérée du capital de nos armées. Les pertes, destructions et cessions gratuites de matériel aux armées étrangères engagées au sein des théâtres d'opération ne sont pas comptabilisées. Elles font l'objet d'une dépréciation, en principe retracée dans le compte général de l'État. Celui-ci ne distingue cependant pas les dépréciations liées à ces événements des autres facteurs de dépréciation. Il est donc impossible d'en connaître le montant exact. Il y a là, certainement, une piste d'amélioration.

Le matériel utilisé en Opex est en outre soumis à deux phénomènes : la suractivité – c'est-à-dire l'utilisation au-delà du potentiel alloué – et la surintensité, qui caractérise les conséquences sur le matériel des conditions d'emploi en Opex, plus agressives qu'en métropole. Le surcoût lié à ces phénomènes n'est compensé qu'au titre des dépenses supplémentaires liées à l'entretien des matériels, mais il n'intègre pas le renouvellement plus rapide de ces derniers. Par exemple, si un aéronef est conçu pour effectuer 5 000 heures en vingt ans, soit 250 heures par an et que, dans la pratique, son nombre d'heures de vol atteint 1 000 heures par an, le surcoût lié à un rythme d'entretien accéléré est bien compensé mais pas la diminution de son espérance de vie, qui n'est plus de vingt ans mais de cinq.

L'augmentation du rythme des opérations a aussi un effet sur les hommes. La durée de projection moyenne est de quatre à six mois, selon le théâtre d'opération, ce qui a évidemment des conséquences sur la vie personnelle des soldats. L'entraînement de nos armées souffre de la conjonction de deux phénomènes : d'une part, une accélération du rythme de leur déploiement, qui s'effectue au détriment de leur préparation, et d'autre part, un transfert de l'indisponibilité des matériels vers la métropole, qui ne leur permet pas de s'entraîner dans de bonnes conditions. Ainsi le nombre de journées de préparation opérationnelle dans l'armée de terre a chuté de 24 % en 2015, passant de 84 jours à 64 jours. Dans la marine, la génération des pilotes opérationnels est pénalisée par le déploiement des pilotes instructeurs et les tensions sur la disponibilité de certaines flottes d'hélicoptères. L'armée de l'air est confrontée aux mêmes problématiques ainsi qu'aux difficultés liées à l'hétérogénéité de son parc d'aéronefs. Ainsi, un nombre très significatif d'avions ne répond pas aux normes Opex. Le surcoût des Opex ne prend pas en compte cette dépréciation du



capital humain et matériel, et plusieurs personnes entendues en audition ont indiqué que cette situation revenait dans une large mesure à hypothéquer l'avenir et à diminuer notre potentiel.

Le dépassement systématique de la provision inscrite en loi de finances au titre du surcoût Opex témoigne-t-il d'une insincérité budgétaire ? Par définition, il est difficile d'anticiper sur des engagements militaires, qui ne se décident pas en même temps que le vote du budget. La notion de prévision a donc tout son sens. Encore faut-il que cette prévision soit crédible et donc résulte d'une analyse objective de la situation.

Le surcoût Opex fait l'objet d'un triple financement. D'abord, une provision est inscrite dans le budget de la défense. Nous recevons aussi les remboursements des organismes internationaux. Enfin, la différence est compensée par la solidarité interministérielle *via* un décret d'avance pris en fin d'année. Le montant de la provision inscrite en loi de finances chaque année, déterminé dans la loi de programmation militaire, s'élève à 450 millions d'euros. Pourquoi ? Il a été établi à partir du coût des dépenses observées sur les années antérieures, déduction faite du désengagement en Afghanistan.

Le problème est que cette prévision était obsolète avant même l'entrée en vigueur de la loi de programmation militaire, l'opération Serval au Mali n'ayant pas été prise en compte dans le calcul.

La question est donc la suivante : peut-on affirmer que l'engagement de la France à l'extérieur et à l'intérieur s'inscrit dans la durée et ne pas en tirer les conséquences ? Le ministre des affaires étrangères a indiqué devant le Sénat la semaine dernière que le combat contre le djihadisme serait long. Lors du vote du budget 2014, nous savions que le surcoût des Opex serait proche d'un milliard d'euros. Il en va de même pour 2015 et probablement pour 2016. On ne peut plus parler d'une dépense possible : il s'agit bien d'une dépense certaine et connue de tous.

Cette situation, contraire au principe de sincérité budgétaire posé par l'article 32 de la Lolf, ne concerne pas uniquement le budget de la défense mais bien le budget de l'État dans son ensemble, dans la mesure où la plupart des ministères sont appelés à contribuer au financement du surcoût Opex. Le principe du financement d'une partie du surcoût Opex par la solidarité interministérielle est un moindre mal pour le ministère de la défense, qui est ainsi assuré de ne pas supporter seul l'intégralité de la dépense, mais cette technique n'est satisfaisante ni sur le plan de la transparence ni sur celui de la sincérité budgétaire. Cela vient de nous être rappelé par la Cour des comptes.

Elle n'est en outre pas sans risque. En 2014, la contribution du ministère de la défense au financement interministériel, essentiellement portée par le programme 146 « Équipement des forces », a été supérieure à son poids dans le budget de l'État. En 2015, la situation s'est avérée moins défavorable, mais 590 millions d'euros ont été gelés au titre du respect de la norme de dépense. Reportés en 2016, ces crédits ont fait l'objet d'un gel immédiat. Si ces crédits n'étaient pas dégelés suffisamment tôt, cela se traduirait, au mieux, par une augmentation des intérêts moratoires et, au pire, par le report ou l'étalement de certains programmes. Il y a là un effet de ciseau dangereux avec, d'une part, un capital qui s'use et, d'autre part, des matériels livrés avec retard et dans des volumes potentiellement insuffisants.

Aussi faut-il inscrire en loi de finances initiale une provision plus juste, dont le montant pourrait être établi par référence aux niveaux de dépenses constatés au cours des cinq

dernières années. Le surcroît de dépense aurait vocation, comme c'est le cas actuellement, à faire l'objet d'un financement par la solidarité interministérielle. Il pourrait également être envisagé de créer, comme au Royaume-Uni, une réserve distincte du budget de la défense, également abondée par un financement interministériel. L'augmentation de la provision Opex ne se traduira pas pour autant par une dégradation du solde budgétaire de l'État. Simplement, la solidarité interministérielle n'interviendrait plus *ex post* mais *ex ante*. Une telle solution améliorerait en outre la visibilité des gestionnaires des autres ministères.

Dans quelle mesure les opérations intérieures constituent-elles un facteur de perturbation du fonctionnement de nos armées ? Les termes d'opérations intérieures font essentiellement référence à l'opération « Sentinelle » déployée au lendemain des attentats de janvier 2015 – également après le vote de la loi de programmation militaire, donc. Le maintien de ce dispositif pose deux questions : celle de son efficacité dans la lutte contre le terrorisme et celle des conséquences dans le temps d'un tel emploi des forces armées.

Sur le premier point, je rappellerai que la mobilisation des forces armées se fait sur la base d'une réquisition par le ministre de l'intérieur. Les personnels sont donc placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur. Ainsi, l'intervention des forces de l'ordre ne peut se faire que sous le régime de la légitime défense. Si une telle situation peut se justifier dans l'urgence et de manière ponctuelle, il semble plus problématique de l'inscrire sous ce format dans la durée.

Sur le second point, l'écueil consisterait à assigner à nos soldats des missions en plus de leurs tâches habituelles au risque d'affaiblir notre potentiel de défense. Par exemple, jusqu'à 8 % des effectifs de sous-officiers projetables affectés à l'entretien des avions peuvent être mobilisés dans le cadre de missions supplémentaires. Un tel niveau de mobilisation peut déstabiliser les calendriers de maintenance et la préparation des hommes, alors que ceux-ci sont déjà tendus du fait des Opex.

Quelles conclusions tirer pour l'actuelle et la future lois de programmation militaire ? Le contexte international diplomatique, sécuritaire, militaire a profondément évolué et pose la question de l'outil même et de sa finalité.

L'actualisation de la loi de programmation militaire en juillet 2015 a pris en compte l'augmentation de la force opérationnelle terrestre de 66 000 à 77 000 hommes. Elle n'intègre cependant pas les conséquences de l'objectif annoncé par le président de la République, au lendemain des attentats du 13 novembre 2015, d'une stabilité des effectifs après l'augmentation prévue en 2016.

Un effort en faveur des matériels a été prévu avec 1,5 milliard d'euros d'acquisitions sur la période 2016-2019 et 500 millions d'euros de crédits supplémentaires pour l'entretien des équipements. Il est toutefois insuffisant car il n'intègre pas réellement l'usure du capital, qui constitue un passif en accumulation. À défaut d'une nouvelle actualisation de l'actuelle loi de programmation militaire, il est à craindre que la prochaine loi de programmation militaire ait d'abord comme contrainte de remettre à niveau notre potentiel de défense en mettant l'accent sur le maintien en condition opérationnelle avant d'envisager une nouvelle programmation proprement dite qui traduirait une stratégie nouvelle.

Cette loi de programmation militaire ne pourra pas, pour des raisons budgétaires comme opérationnelles, s'affranchir d'une réflexion européenne. L'engagement de nos forces armées est l'expression de notre souveraineté nationale et d'une ambition qui s'inscrit dans la

tradition française. Pour autant, la France ne peut plus être seule à porter un défi qui dépasse ses frontières et qui concerne toute l'Europe.

La qualité des hommes et une gestion à l'extrême des matériels ont permis de faire face à la suractivité et à la surintensité. Mais la Nation tout entière doit comprendre que l'heure de vérité a sonné. Il s'agit de choisir entre revoir nos ambitions pour les mettre en conformité avec nos moyens, ou revoir nos moyens pour atteindre nos ambitions. Les 2 % du PIB consacrés à la défense ne sont plus un objectif mais un impératif si nous entendons maintenir nos engagements.

Depuis plusieurs années, et surtout pendant la durée d'exécution de la présente loi de programmation militaire, les ambitions légitimes du pays n'ont pas fait l'objet d'une traduction budgétaire adaptée. Il en résulte, au-delà du coût affiché des Opex, une perte en capital de nos moyens d'intervention et une fragilité dans la transmission de nos savoirs.

**Général Gilles Lillo, chef de la division « Plans, programmation et évaluation ».** – L'état-major des armées se retrouve dans vos propos, monsieur le rapporteur spécial. Contrairement à la légende, nous nous entendons bien avec la direction du budget. Avec l'aide technique de la Cour des comptes, nous travaillons ensemble de manière constructive. En témoigne le fait que la méthode de calcul des surcoûts est partagée et ne pose pas de problème d'application entre le ministère de la défense et la direction du budget.

Oui, certaines dépenses ne sont pas prises en compte. Mais il est toujours possible de changer les règles du jeu ! Il est vrai que le quotidien est affecté par la mobilisation massive que nous connaissons. Nos plus anciens avions de transport, je le rappelle, datent de l'époque de la Caravelle... Après plus de cinquante années de service, ils participent toujours à des missions stratégiques. Combien de Français accepteraient de voyager dans une Caravelle ? Leur entretien est épuisant. Quoi qu'il en soit, quand des avions affectés aux liaisons Antilles-Guyane sont envoyés en Opex, nous faisons appel, pour les remplacer sur place, à un prestataire privé. Le coût de ce remplacement n'est pas comptabilisé dans les surcoûts des Opex. Et de tels exemples sont nombreux.

Le terme de « sincérité » me met mal à l'aise : je ne souhaite pas être pris dans un jeu politique. Lorsque la provision « Opex » a été définie par la loi de programmation militaire, la fixation de son montant a été l'un des nombreux paris collectifs que comportait cette loi, comme l'était l'export du Rafale ou les ressources exceptionnelles. Nous nous désengagions d'Afghanistan, l'opération Serval débutait... Mais l'immédiateté des opérations contraste avec la durée de leur processus de financement. L'opération Sentinelle a vu la projection de 10 000 hommes en trois jours. Quelle entreprise serait capable de réaliser cet exploit ? Les moyens n'étaient pas au rendez-vous, mais l'enthousiasme des personnels, et leur sens de la mission, ont compensé.

L'actualisation du montant de la dotation pour les Opex s'impose donc. En revanche, pourquoi raisonner dans le cadre de la loi de finances ? Notre référentiel, c'est la loi de programmation militaire, dont les lois de finances ne sont que des déclinaisons. La dotation du budget opérationnel de programme Opex implique *de facto* des décisions sur les allocations de ressources du programme 146. On ne peut remettre en cause ces décisions structurantes tous les ans à cause de la dotation Opex. Par ailleurs, l'idée de calculer le bon niveau sur la base des cinq précédentes années me paraît bonne.

Le chef d'état-major des armées a déclaré récemment devant les députés que, si le choix de l'emploi de la force relève des plus hautes instances politiques, il était tout de même délicat d'expliquer à nos concitoyens que les militaires n'avaient pas vocation à protéger les Français sur notre territoire. C'est tout de même leur métier : tout militaire a, de par son statut, vocation à porter une arme. Notre fonction principale est, avant tout, la mission.

Sur le plan budgétaire, faute d'instructions précises, nous nous rapprochons, dans la comptabilité des opérations intérieures, de celle des Opex, grâce à la bienveillance de la direction du budget. Oui, la vraie question est l'adaptation des moyens aux ambitions du pays. Nous n'avons plus le temps de reporter les décisions à des jours meilleurs. Toutes les ficelles qui ont permis de tenir – avions de 50 ans, blindés de 40 ans, bateaux envahis par la rouille, sans parler des hommes... – ont déjà été utilisées.

**M. Yves Colin, sous-directeur de la conduite des opérations d'armement à la direction générale de l'armement.** – La direction générale de l'armement s'associe aux constats que vous avez présentés. Le recours au financement interministériel a un impact sur le programme 146. Sa situation est tendue : au-delà des 590 millions d'euros évoqués, d'autres gels ont été décidés en 2016, ce qui aboutit à un total de 1,9 milliard d'euros. Il est prévu que le report de charge en fin de programmation soit contenu à 2,8 milliards d'euros. Pour tenir cet objectif, nous ne devons pas excéder les 2 milliards d'euros cette année. Outre le coût des intérêts moratoires, la direction générale de l'armement voit sa capacité à notifier certains contrats diminuée. L'impact opérationnel n'est pas immédiat – quand des matériels sont commandés, ils ne sont pas livrés instantanément –, mais il n'en est pas moins réel. Les annulations de crédits sur le programme 146 ne sont donc pas indolores même si l'impact opérationnel ne sera constaté que sur le long terme.

La suractivité et la surintensité sont des réalités. Une solution consiste à accroître la rotation des matériels. Mais certains ne sont pas mis à niveau, et ne peuvent donc pas participer à cette rotation. La qualité du maintien en condition opérationnelle est fondamentale pour que le taux de disponibilité des matériels en Opex soit suffisant. C'est pourquoi la direction générale de l'armement cherche une optimisation globale du dispositif de soutien, depuis l'instruction 125/EMA-1516/DGA sur la conduite des programmes d'armement de 2010. Un matériel d'armement implique une organisation de soutien qu'il convient de penser en amont.

**M. Vincent Moreau, sous-directeur de la cinquième sous-direction de la direction du budget.** – Nous partageons l'ensemble des constats énoncés. Nous ne contestons pas la méthodologie actuelle de calcul des surcoûts des Opex, non plus que celle de calcul des surcoûts des opérations intérieures. Pour clarifier les incertitudes relevées par la Cour des comptes, le Gouvernement a missionné l'inspection générale des finances et le contrôle général des armées le 31 mai dernier.

Le mieux est l'ennemi du bien. Nous avons besoin d'une méthode assez stable, robuste et simple pour être bien appliquée. Nous n'arriverons jamais à appréhender parfaitement le surcoût des Opex. Évitions trop de raffinement, un travail de Sisyphe sans grand intérêt pour les acteurs du ministère de la défense. Trouvons une rédaction simple et « approachante », plutôt qu'une méthode parfaite mais complexe. Le travail de la mission conduira à une approche partagée.

Nous partageons le constat de la Cour des comptes et du rapporteur spécial sur la budgétisation initiale insuffisante. Au-delà du montant des provisions initiales, il faut se

demander quel impact auront les Opex sur le modèle d'armée et le bon dimensionnement de notre outil de défense.

Lorsqu'on définit une programmation pour l'achat de nouveaux matériels, on intègre la perte d'une partie de ce matériel sur le terrain mais il faut aussi intégrer le fait que l'engagement des forces est durablement élevé. Ajustons le financement au bon niveau et tirons-en les conséquences dans le prochain livre blanc ou dans la prochaine loi de programmation militaire. La position du ministère du budget est constante : ayons des moyens à la hauteur des ambitions des politiques publiques, et évitons la sous-budgétisation. Cela nécessite des choix – difficiles à faire quel que soit le Gouvernement – car la ressource est contrainte. La France est l'un des pays européens dont le déficit nominal est le plus élevé. Les ajustements budgétaires devront être poursuivis.

**M. Daniel Reiner, rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** – La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a publié un rapport d'information sur les Opex, qui ne traite pas de ce sujet sous le même angle. En quoi les Opex appartiennent-elles à la politique étrangère ? Leur niveau garantit-il leur efficacité ? Voilà les questions sur lesquelles nous nous sommes penchés, alors que nous n'évoquons leur financement qu'à la marge.

Selon les commissions de la défense de l'Assemblée nationale et du Sénat, la situation actuelle des Opex n'est pas satisfaisante. Ne pas prévoir le milliard d'euros suffisant en loi de finances pose problème. Le risque existait déjà au moment de la rédaction du livre blanc sur la défense, à laquelle j'ai participé. On en est resté à la situation antérieure. Moins on pénalise le budget de la défense dans les Opex, plus la répartition interministérielle serait importante... Les 450 millions d'euros dans la loi de programmation militaire sont la reconduction des dépenses de 2012, déduction faite des opérations en Afghanistan. Les Opex relèvent de la politique générale du Gouvernement et non du seul ministère de la défense, mais il pourrait en être autrement. Nous sommes ouverts à une évolution, mais ne la faisons pas peser à périmètre constant sur le ministère de la défense. Je comprends que la Cour des comptes s'interroge, mais on fait autrement dans d'autres pays – par exemple en ouvrant des crédits supplémentaires contre le terrorisme.

Je partage l'avis du ministère du budget : ne raffinons pas trop. Nous conduisons des Opex pour tenir notre rôle. Nous avons décidé de le faire et y consentons bien politiquement mais mal financièrement... Faisons mieux sur le plan financier. Notre outil de défense est construit pour disposer d'une armée de projection. Le monde entier, les États-Unis, l'Europe attendent cela de nous. Nous sommes une grande nation, ne boudons pas cette reconnaissance.

Pour le soutien, nous avons introduit dans le livre blanc le nouveau concept de différenciation, afin de concentrer l'effort sur les équipements et les moyens humains projetés. Cette différenciation existe, même si elle n'a pas été totalement affinée, y compris dans les équipements futurs de la direction générale de l'armement. Tous nos pilotes ne font par leurs heures, mais ceux qui sont déployés en Opex les font très largement ! L'effort total des Opex s'élève entre 0,2 % et 0,3 % des dépenses totales de l'État – un chiffre non colossal ! Pour ce coût très raisonnable, l'action conduite à l'extérieur est d'une redoutable efficacité. Félicitons-nous en !

Concernant l'opération Sentinelle, la commission de la défense sait bien que l'armée a une mission de protection de nos concitoyens, à l'intérieur et pas seulement à

l'extérieur du territoire français. Cette nouveauté conceptuelle ne l'était pas au moment de la guerre froide. Si nous avons été surpris par les attentats, nous nous sommes adaptés très vite : en trois jours, 10 000 hommes ont été déployés sur le terrain. Depuis, les conditions de mise en œuvre de cette mission s'améliorent.

Certes, les formats devront être révisés. L'actualisation de la loi – réalisée l'année dernière, et qui sera faite après les élections – permet de réviser les contrats opérationnels, raisonnablement et avec le souci de mener convenablement des Opex.

Notre commission est d'accord pour améliorer l'écriture financière des Opex. Le coût des Opex est très raisonnable et correspond aux ambitions du livre blanc. Nous nous accordons pour améliorer encore le dispositif ; nous sommes sur la bonne voie et avons déjà effectué des réajustements.

-Présidence de Mme Michèle André, présidente-

**M. Michel Bouvard.** – Sans avoir les compétences des spécialistes de la défense, mais admiratif des missions des forces françaises compte tenu de leurs contraintes et du vieillissement de leur équipement, j'ai un peu d'expertise et de mémoire sur les Opex en ayant présidé durant dix ans à l'Assemblée nationale la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Si l'inscription – même insuffisante – des Opex dans le budget existe depuis 2005, c'est grâce à la Lolf. Je partage l'analyse de la Cour des comptes ainsi que celle de Daniel Reiner. Les inscriptions budgétaires ne peuvent être durablement déconnectées de la réalité. Cela ne relève ni de l'équipement de la défense, ni du budget ordinaire de la défense au-delà d'un certain seuil. Depuis de nombreuses années, nous sommes toujours restés au-dessus du seuil de 700 à 800 millions d'euros. Or on inscrit une somme sans jamais s'interroger sur l'opportunité de la réviser. Nous aurions pu la réviser à mi-parcours de la loi de programmation militaire. Les Opex pèsent sur le budget de la défense. Une somme plus réaliste doit être inscrite dès le début de l'année, sur la base de la somme dépensée l'année précédente, pour plus de sincérité et pour éviter des décrets d'avance – à défaut de collectifs budgétaires – pesant sauvagement et bouleversant l'équilibre budgétaire : on met davantage de crédits en réserve en début d'année, on remonte progressivement le taux de mise en réserve, revenant ainsi à des dérives qui existaient avant l'application de la Lolf.

Repensons aussi les contributions étrangères ou issues des organisations internationales. Nous sommes là pour faire de la politique. La France ne peut pas jouer le rôle d'un bouclier de défense pour tous nos partenaires européens, sans qu'ils contribuent autrement que symboliquement... Ils ne paient que 27 à 31 millions d'euros sur le milliard d'euros d'actions que nous menons dans le cadre des Nations unies. Certes, nos partenaires nous fournissent 65 millions de dollars de contribution logistique par leur appui au transport aérien. Mettons ce sujet sur la table des négociations européennes. L'Union européenne dépense des sommes folles pour la politique agricole commune afin de garantir son indépendance alimentaire, mais là nous parlons de sa défense et de son indépendance *stricto sensu* !

Au-delà de l'usure des matériels, nous sommes dans une véritable impasse pour l'aéronavale : notre porte-avion à temps partiel doit régulièrement aller au carénage. Que se passera-t-il lorsqu'on en aura besoin et qu'il sera immobilisé ?

**M. Éric Doligé.** – La sincérité n’a rien de politique ; c’est un terme financier. Le niveau de provision a été réduit pour ne constituer plus que 40 % des surcoûts. Revenons à 100 % du montant, et donc au milliard d’euros.

Il serait normal que tous les ministères participent à l’effort de défense, compte tenu de l’importance de la défense pour la nation. Mais dans la même logique, une partie du budget du ministère des transports devrait être pris en charge par celui du tourisme, qui profite de la politique des transports, et ainsi de suite... On ne s’y retrouverait plus. Votons un chiffre plus proche de la réalité – nous l’avons.

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial.** – La sincérité vise la réalité des chiffres et non celle des personnes. Les Opex coûtent 1,2 milliard d’euros par an ; 450 millions d’euros sont provisionnés, 500 millions d’euros avec les remboursements de l’Union européenne et de l’Organisation des Nations unies. Restent 700 à 800 millions d’euros à trouver. Ils le sont souvent sur la masse d’autres ministères. Mieux vaut le savoir plutôt que de le constater après le vote du budget. Cela faciliterait aussi la gestion du programme 146.

Je ne suis pas opposé à la protection du territoire national par les militaires : cela entre dans le champ de leurs missions. Voyez les documents très bien écrits du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale et du ministère de la défense : les conditions d’emploi dans les armées, lorsqu’elles interviennent sur le territoire national, « doivent être précisées ». Nous les préciserons. N’ayons pas de malentendu entre nous. Je vous remercie de vos observations, et rejoins la commission de la défense, la Cour des comptes et le ministère du budget, sur la même longueur d’ondes que nous. Sensibilisons l’opinion publique. Tendons vers l’objectif d’un budget de la défense atteignant 2 % du PIB, sinon nous perdrons notre capacité opérationnelle. Si nous voulons que la France tienne sa place, faisons tous ensemble un effort budgétaire en ce sens.

**M. Guy Piolé, président de la deuxième chambre de la Cour des comptes.** – Merci d’avoir pris connaissance de nos travaux et d’avoir salué le travail de la Cour des comptes. Celle-ci ne souhaite pas proposer une usine à gaz comptable au ministère de la défense pour calculer le prix de revient exact. Elle prend acte de la méthode de financement par surcoûts. La sincérité est un concept comptable et n’est pas une appréciation morale - même si, par exemple, certains maires protestent de leur sincérité personnelle lorsqu’ils reçoivent un avis de leur chambre régionale des comptes pointant sur l’insincérité de leurs prévisions budgétaires ...

La Cour des comptes n’a pas à participer au débat budgétaire qui est l’affaire du Parlement. Dans la loi de finances, faut-il prévoir un acompte ou une provision ? La Cour des comptes a déjà dit ce qu’elle avait à dire.

*La commission donne acte de sa communication à M. Dominique de Legge, rapporteur spécial, et en autorise la publication sous la forme d’un rapport d’information. Elle autorise la publication de l’enquête de la Cour des comptes en annexe à ce rapport d’information.*

*La réunion est levée à 19 h 00.*

**Jeudi 3 novembre 2016**

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

**Loi de finances pour 2017 – Mission « Aide publique au développement » et compte de concours financiers (CCF) « Prêts à des États étrangers » – Examen du rapport spécial**

*La réunion est ouverte à 10 h 35.*

**La commission examine tout d’abord le rapport de Mme Fabienne Keller et M. Yvon Collin, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Aide publique au développement » et sur le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».**

**Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale.** – Avant de vous présenter les moyens consacrés à la politique d’aide publique au développement en 2017, je souhaitais rappeler succinctement les évolutions de l’aide internationale, marquées par la crise migratoire, et dresser un premier bilan du quinquennat qui s’achève.

Tout d’abord, l’aide publique au développement (APD) connaît une hausse importante au niveau international, notamment du fait des dépenses en faveur des réfugiés.

L’APD de 2015 – dernière année pour laquelle nous disposons de chiffres – est marquée par le poids des dépenses en faveur des réfugiés, qui, sous certaines conditions, peuvent être comptabilisées comme de l’aide. En une seule année, ces dépenses ont plus que doublé. En Allemagne, la hausse est de 2,8 milliards de dollars, soit une multiplication par dix-sept ! En Italie, l’aide en faveur des réfugiés représente désormais plus du quart des dépenses totales.

La progression importante de l’aide de l’ensemble des pays donateurs, qui atteint un niveau record de 132 milliards de dollars, soit une hausse de 7 % en un an, tient pour une bonne part à ces évolutions.

Dans ce contexte, la France se démarque par une baisse de ses dépenses en faveur des réfugiés et par une hausse modérée de son aide, de 2,8 %. Dans le même temps, l’APD allemande augmente de 26 % et celle de la Grèce de 39 %.

Ainsi, notre pays occupe la cinquième place parmi les pays donateurs en volume, mais la onzième place en pourcentage du revenu national brut (RNB), avec une aide de 0,37 %. Elle se fait distancer par l’Allemagne – à 0,52 % –, qui était encore classée derrière la France en 2013.

À cet égard, il ne vous aura pas échappé qu’Angela Merkel a récemment effectué une tournée diplomatique au Mali, au Niger et en Éthiopie et reçu les présidents tchadien et nigérian. L’Allemagne croit au développement et y voit sans doute une part de la réponse à la crise migratoire, de même qu’un outil pouvant bénéficier à son industrie. La France devrait sans doute s’inspirer de cet exemple. Mais tel n’a pas été le cas durant le quinquennat qui s’achève, dont je voudrais maintenant dresser le bilan.



En effet, l'aide française est en baisse : un milliard d'euros en moins pour le développement sur le quinquennat.

Loin de la tendance allemande, l'aide française a fortement décliné au cours des dernières années. Ce constat se vérifie que l'on prenne en compte l'agrégat de l'OCDE – passé de 0,45 % en 2012 à 0,37 % aujourd'hui – ou les ressources financières consacrées à cette politique, dont vous trouverez l'évolution depuis 2007 dans la note de présentation qui vous a été distribuée.

La tendance est simple : une baisse continue par rapport au niveau de 2012, encore aggravée en exécution. Le budget 2016 a permis d'inverser cette courbe – passez-moi l'expression –, à l'initiative du Parlement, puisque le projet de loi de finances présenté par le Gouvernement prévoyait d'accentuer encore la baisse. Le budget 2017 devrait confirmer cette tendance à la hausse, même s'il existe un risque élevé de voir le montant qui vous est présenté « rabeté », lorsque l'Assemblée nationale examinera la mission en séance.

Quoi qu'il en soit, cette inversion est tardive et ne suffit pas à occulter les années de baisse. Quand on compare les dépenses réalisées chaque année entre 2013 et 2016 à la moyenne des dépenses exécutées entre 2007 et 2012, on constate que le bilan du quinquennat de l'actuel Président de la République se résume à une perte d'un milliard d'euros pour le développement.

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial.** – Je partage les regrets de Fabienne Keller quant au sort qui a pu être réservé aux crédits de cette politique, mais je voudrais souligner que la tendance s'est véritablement inversée.

En loi de finances pour 2016, les crédits étaient en hausse de 100 millions d'euros par rapport à l'année précédente. Cette année, le projet de loi de finances nous propose une nouvelle augmentation de 133 millions d'euros.

Le budget pour 2017 prévoit notamment une augmentation des moyens de l'Agence française de développement (AFD), qu'il s'agisse des prêts ou des dons. Les crédits destinés à bonifier les prêts sont en hausse de 80 millions d'euros, en ligne avec l'objectif assigné à l'Agence d'accorder 12,5 milliards d'euros de prêts chaque année à compter de 2020, contre 9 milliards d'euros aujourd'hui. S'agissant des dons, l'enveloppe progresse de 30 millions d'euros.

On peut également souligner qu'en 2017, les subventions aux organisations non gouvernementales (ONG) atteindront 90 millions d'euros, soit le double du montant qui leur était consacré en 2012. Ainsi, l'engagement du Président de la République de multiplier par deux ce canal de financement sur l'ensemble du quinquennat a bien été respecté.

Par ailleurs, la contribution de la France au Haut-commissariat pour les réfugiés avait exceptionnellement augmenté de 50 millions d'euros l'an dernier. Cette augmentation est maintenue.

Enfin, le montant des crédits demandés au titre du Fonds européen de développement (FED) progresse de 42 millions d'euros, du fait d'appels à contribution de la Commission européenne supérieurs à ceux des années précédentes.

En outre, nos collègues députés ont choisi d'aller au-delà de cette progression de 133 millions d'euros, en affectant 270 millions d'euros à l'AFD, à partir du produit de la taxe

sur les transactions financières. La hausse serait alors de 400 millions d'euros par rapport à l'an dernier et le budget 2017 serait supérieur de 100 millions d'euros à celui de 2012.

Cependant, cette affectation est doublement menacée.

D'une part, le Gouvernement pourrait être tenté – comme il l'a fait l'an dernier – de revenir, au moins partiellement, sur le montant affecté. À ce stade, seule la première partie du projet de loi de finances a été examinée à l'Assemblée nationale et la position du Gouvernement sur les crédits de la mission n'est pas encore connue.

D'autre part, le Gouvernement souhaiterait affecter ce montant au Fonds de solidarité pour le développement (FSD), qui finance essentiellement de l'aide multilatérale, plutôt qu'à l'AFD, qui offre pourtant une visibilité bien plus grande à notre aide. Vous l'aurez compris, notre préférence va à une affectation directe à l'AFD, qui permettrait par exemple de mettre en place la facilité consacrée aux pays en crise proposée par nos collègues Henri de Raincourt et Hélène Conway-Mouret, rapporteurs pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Je souligne, à ce propos, que le Gouvernement est en train de contourner la décision prise par le Parlement, l'an dernier, d'affecter 270 millions d'euros à l'AFD, en transférant ce montant au FSD. Qui plus est, cette enveloppe s'est essentiellement substituée à des crédits budgétaires. En définitive, la décision du Parlement n'aura eu pour conséquence que d'augmenter de 20 millions d'euros les aides budgétaires globales, qui ne sont pas gérées par l'AFD.

Je souhaitais, enfin, faire un point sur les annulations de dette. En 2017, la France annulera 330 millions d'euros de dettes multilatérales auprès de diverses institutions internationales, auxquels s'ajoutent 50 millions d'euros de contrats de développement et de désendettement.

Ces chiffres sont modestes par rapport aux années précédentes et correspondent à une tendance internationale : les annulations de dette ne représentent plus que 0,2 % de l'APD totale, après en avoir représenté jusqu'à 20 % en 2005. Nous assistons à la fin du grand mouvement de désendettement lancé au milieu des années 1990. Ces initiatives semblent avoir permis de desserrer la contrainte budgétaire qui pesait sur les pays concernés pour leur permettre de se concentrer sur leur développement. Mais l'objectif d'une dette soutenable dans la durée n'est que partiellement satisfait et la perspective que certains pays replongent dans le surendettement n'est pas écartée.

Dernier sujet que je souhaitais aborder : le renforcement des fonds propres de l'AFD. Comme nous vous l'avons exposé à plusieurs reprises, les fonds propres de l'Agence doivent être renforcés pour lui permettre de poursuivre son activité à son niveau actuel et, *a fortiori*, pour respecter l'objectif de hausse qui lui a été assigné. Le présent projet de loi de finances prévoit, comme en 2015 et 2016, de convertir une créance de l'État vis-à-vis de l'AFD en obligations perpétuelles, ce qui améliorera ses ratios financiers. Mais l'essentiel de cette opération devrait se faire dans le projet de loi de finances rectificative, que nous examinerons bientôt. En tout état de cause, le renforcement des fonds propres de l'Agence suit son cours, ce dont nous nous félicitons.

**Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale.** – Avant de conclure, quelques mots sur le rapprochement entre l'AFD et la Caisse des dépôts et consignations (CDC), sur

lequel nous vous avons présenté un rapport détaillé en avril dernier, comprenant notamment des comparaisons avec l'Italie et l'Allemagne.

À notre initiative, le rapprochement a été introduit dans le projet de loi « Sapin 2 » et suit son cours, même si sa forme en est très atténuée par rapport au projet initial, qui prévoyait une intégration de l'AFD dans la grande maison qu'est la CDC. Les derniers mois ont été mis à profit pour renforcer les liens entre ces deux institutions financières, tant au niveau des directions générales que des équipes.

Une convention devrait être signée début décembre et permettra notamment d'aligner les stratégies, de prévoir des échanges de personnels, voire de mutualiser les réseaux. Enfin, le fonds de 500 millions d'euros évoqué l'an dernier, qui est destiné à financer des projets d'infrastructures en Afrique et sera copiloté par la CDC et l'AFD, devrait se concrétiser.

En conclusion, c'est pour l'ensemble de ces raisons que nous vous invitons à proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission et du compte de concours financiers.

**M. Michel Bouvard.** – Je souhaite intervenir sur les deux derniers points qui viennent d'être évoqués par nos rapporteurs spéciaux.

Le Président de la République avait annoncé, à l'occasion du bicentenaire de la Caisse des dépôts et consignations, un projet d'intégration entre l'AFD et la CDC. Faute d'adhésion au modèle qui aurait consisté à créer, au sein de la Caisse, un troisième pilier, à côté de la section générale et de la section du fonds d'épargne, le projet se révèle finalement plus modeste et je dois d'ailleurs dire qu'il n'aurait même pas pu voir le jour sans la détermination de nos rapporteurs spéciaux.

À ce stade, j'ai trois interrogations.

Les rapporteurs spéciaux nous indiquent que la convention entre l'AFD et la CDC devrait être signée en décembre, mais sera-t-elle soumise à la commission de surveillance de la Caisse des dépôts ?

Le besoin en fonds propres de l'AFD est estimé à 2,5 milliards d'euros d'ici à 2020. Quel est l'échéancier de mise en place de ces fonds ? Surtout, cette enveloppe est-elle basée sur le périmètre actuel des engagements de l'Agence ou sur une projection incluant ses interventions futures et les ambitions qu'elle est censée porter ?

Enfin, le projet d'intégration de l'AFD ne correspondait pas seulement à un besoin de recapitalisation, il visait aussi à éviter que cet outil, qui relève de la souveraineté nationale, se retrouve sous le contrôle de l'autorité européenne de régulation basée à Francfort. Où en est-on de ce point de vue ?

**M. Marc Laménie.** – Les rapporteurs spéciaux peuvent-ils nous donner des précisions sur le statut juridique, la gouvernance et le nombre d'employés de l'AFD ? De la même manière, quel est le rôle d'Expertise France dans ce schéma ?

**Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale.** – Comme le relève Michel Bouvard, nous sommes en effet très loin du projet initial de rapprochement, avec une AFD complètement intégrée à la CDC, dont elle constituerait le troisième pilier. Cette solution demandait d'importantes modifications législatives et il aurait fallu définir la responsabilité de

chaque entité par rapport aux créances de l'autre. C'est pourquoi une version allégée a été retenue, qui met en œuvre une convention entre les deux institutions. L'augmentation des fonds propres vise à résoudre le problème de la limite d'intervention de l'AFD dans certains pays, où elle a atteint le plafond d'encours possibles, mais le volume prévu devrait aussi lui permettre de faire face à l'augmentation de ses engagements. Nous devons vérifier cela lors des débats sur le projet de loi de finances rectificative.

Plus généralement, l'AFD est un établissement public industriel et commercial, dont Yvon Collin et moi-même sommes d'ailleurs membres du conseil d'administration. Elle a par ailleurs le statut d'établissement de crédit mais devrait prochainement se transformer en une société de financement, qui relèvera par conséquent du contrôle prudentiel de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et non plus de l'autorité européenne. L'objectif est que ce changement de statut soit opérationnel au premier semestre 2017.

**M. Michel Bouvard.** – Nous échappons donc au contrôle européen ?

**Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale.** – Oui. Cela dit, les règles prudentielles sont les mêmes, que l'organisme financier soit contrôlé au niveau national ou européen. Mais il est vrai que l'AFD est un établissement particulier du fait de son champ d'intervention et des objectifs qu'elle poursuit, et qu'il est juste qu'elle soit placée sous contrôle national.

Marc Laménie m'interroge sur la gouvernance de l'AFD : l'État y joue un rôle très important. Nous avons rencontré le nouveau directeur général et avons passé en revue les questions qui se posent, notamment en termes de pilotage des objectifs, l'augmentation souhaitée des encours devant aller de pair avec la mise en œuvre des projets concernés. L'Agence devra en particulier être attentive au suivi des pays les plus fragiles : il est plus facile d'augmenter massivement les encours dans les pays émergents, et répondre ainsi aux objectifs affichés, que de s'engager fortement dans ceux qui ont peut-être des besoins plus importants.

**M. Maurice Vincent.** – Je souhaite également remercier les rapporteurs pour leur travail, notamment en ce qui concerne le projet de rapprochement entre l'AFD et la CDC. L'examen de la convention mentionnée n'est pas encore prévu à l'ordre du jour de la commission de surveillance, mais je pense que cet examen est nécessaire, et je ne doute pas qu'il sera conduit.

Même si le processus se révèle plus complexe que prévu, le rapprochement entre les deux organismes me semble très positif. Nous avançons dans la bonne direction mais devons rester attentifs au bon déroulement des étapes à venir, tant dans le cadre du prochain projet de loi de finances rectificative que pour celles qui interviendront après les élections de 2017...

En tout cas, l'orientation choisie doit permettre à la France de mettre en place une meilleure capacité d'intervention à l'international, ce que j'appelle de mes vœux.

**M. Daniel Raoul.** – À la lecture de la note de présentation qui nous a été distribuée, il me semble que les rapporteurs spéciaux pourraient indiquer, comme le montrent les différents graphiques, que les dépenses d'APD n'ont pas seulement diminué durant le quinquennat, mais bien depuis 2011.

Vous proposez d'adopter les crédits de la mission et du compte spécial. Cela concerne-t-il la version qui devrait être adoptée par l'Assemblée nationale ou celle du projet de loi initial ?

**Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale.** – Nous votons ici sur les crédits de la mission, qui n'ont pas encore été examinés en séance par l'Assemblée nationale. S'ils devaient être modifiés, nous modifierons éventuellement notre position. Nous pourrions faire le point le 24 novembre, lors de l'examen définitif de l'équilibre des missions. Par ailleurs, nous sommes favorables à la proposition de l'Assemblée nationale d'affecter 270 millions d'euros à l'AFD. Je vous rappelle cependant qu'en 2016, le Parlement avait voté une augmentation de même montant, qui se soldera finalement, en exécution, par un montant de 20 millions d'euros seulement...

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial.** – Il est vrai qu'il est encore un peu tôt pour savoir ce que décidera finalement l'Assemblée nationale, mais nous ne voulons pas que ce qu'il s'est passé en 2016 se reproduise en 2017 !

Je précise, pour compléter la réponse de Fabienne Keller, que l'AFD emploie environ 1 800 personnes, dont 1 200 recrutées par contrat en France métropolitaine et 600 environ en contrat local. Plus de 700 personnes sont en poste en agence à l'étranger ou en outre-mer.

Le rapprochement entre les deux structures vise aussi à créer des synergies entre les réseaux de la CDC et ceux de l'AFD. Ainsi, l'Agence pourra bénéficier du réseau de la Caisse des dépôts en France, ce qui doit permettre de mieux travailler avec les collectivités territoriales qui mettent en œuvre des actions de développement *via* la coopération décentralisée. Et à l'étranger, nous pourrions nous appuyer sur un « pavillon France » pour être collectivement plus efficaces.

**Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale.** – Pour répondre à la remarque de Daniel Raoul, nous pourrions tout à fait modifier la formulation du rapport, mais il y a une logique à faire le bilan du quinquennat.

De ce point de vue, je rappelle que l'aide publique au développement française atteint 0,36 % du RNB, soit la moitié du taux des Britanniques... Nous sommes loin du compte ! Je signale d'ailleurs qu'au Royaume-Uni, il existe un consensus politique très large sur la nécessité d'obtenir ce niveau d'APD. Nous pourrions nous en inspirer !

Alors que nous sommes confrontés à la question des migrations, si nous n'accompagnons pas les pays du sud, dont la démographie va doubler en trente ans, nous ne pourrions pas limiter la pression à long terme. Car même si le revenu global de ces pays augmente, le revenu par personne est appelé à diminuer, ce qui aggravera le phénomène. Nous devons donc nous engager pour demain ! C'est en favorisant le développement endogène que l'on contiendra la pression migratoire.

**M. Claude Raynal.** – Vous nous dites que l'Allemagne fait plus que la France, mais la France est un pays qui cherche à rééquilibrer ses comptes, pas l'Allemagne. On ne peut donc pas les comparer aussi facilement. Pour redresser les comptes, il faut trouver des économies. Si ce n'est sur telle politique publique, ce sera sur telle autre. Laquelle ?

J'ajoute que la France fournit un effort de défense considérable, qui profite à l'Europe, ce qui n'est pas le cas de l'Allemagne, dont il n'est pas illogique que l'effort en matière d'aide au développement soit plus important. Les choses doivent être considérées dans leur ensemble. Dans la période compliquée que nous traversons, chacun doit prendre sa part !

**Mme Michèle André, présidente.** – Le rapport qui vient de nous être présenté fait apparaître combien il est important de mettre en lumière les évolutions démographiques dans le monde. Il me semble que notre commission pourrait tenter, peut-être au début de 2017, après cette période chargée, de porter un regard prospectif sur ces évolutions, afin d'éclairer les grands enjeux d'avenir.

Dans le cadre de mes travaux à l'Assemblée parlementaire de la francophonie, j'ai été frappée du nombre important d'enfants qui, en Afrique, ne sont pas déclarés à l'état civil dans leur propre pays et se trouvent de ce fait, au sens strict, sans papiers. C'est un phénomène inquiétant.

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial.** – Cette proposition est tout à fait pertinente et des auditions pourraient nous apporter des éclairages fort utiles. Je rappelle que, dans le cadre de la délégation à la prospective du Sénat, j'ai publié, en 2012, un rapport sur le défi alimentaire à l'horizon 2050, qui abordait déjà un certain nombre de ces questions.

Je reviens à une question qui nous a été posée tout à l'heure, relative à la saisine de la commission de surveillance sur la convention entre l'AFD et la CDC. À notre initiative, la rédaction de l'article 52 *bis* de la loi « Sapin 2 » précise explicitement que la commission de surveillance doit rendre un avis à ce sujet. Vous voyez que nous n'avons rien oublié !

**Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale.** – Certes, comme le rappelle Claude Raynal, l'heure est aux économies budgétaires, mais je signale tout de même que, parmi les missions de l'État, c'est l'aide publique au développement qui a le plus diminué en 2015. Or, je ne suis pas certaine que cela constitue réellement une économie, car l'aide au développement est bien plutôt un investissement. L'argument du redressement budgétaire n'est pas recevable ; soyons-y attentifs : les budgets qui concernent le long terme sont toujours les plus pénalisés dans ces périodes...

Dans notre rapport de l'an passé, nous avons mis en avant le fait que l'Allemagne déploie une aide technique très importante, considérablement supérieure à la nôtre, et est attentive aux synergies qui peuvent exister avec l'industrie. Le modèle de l'Agence allemande de coopération technique, la GiZ, est, de ce point de vue, très bien pensé. Les études n'y sont pas sous-traitées ; elles sont produites en interne, et fort bien adaptées, ce faisant, aux capacités de réponse industrielle allemandes. Ainsi, l'aide au développement peut aussi se concevoir comme un outil d'accompagnement pour d'autres politiques.

Comme la présidente de la commission, je crois que nous devons nous placer dans la perspective démographique et je signale, à mon tour, un intéressant rapport de la délégation à la prospective, celui de Jean-Pierre Sueur relatif aux villes du futur, qui apporte de précieux enseignements sur les phénomènes de concentration urbaine.

Enfin, je rejoins également Michèle André sur le problème des enfants sans identité. Alors qu'on a l'image d'une société africaine inclusive, dans laquelle les solidarités familiales jouent à plein, nous avons été frappés, lors d'un déplacement à Dakar, par le

nombre des enfants dans cette situation. Croiser les différents regards et les grandes tendances, y compris dans les pays émergents, doit aussi nous aider à rester pleinement présents dans le jeu économique. La force inertielle de la démographie est telle qu'elle permet de prévoir ce qu'il en sera en 2050. Voyez le problème que cela pose à l'Allemagne...

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial.** – La remarque de Fabienne Keller sur l'importance de l'aide technique en Allemagne rejoint une question – qui ne nous a pas été posée cette année... –, celle de l'aide liée. L'idée étant que les entreprises françaises puissent bénéficier de l'aide au développement consentie par la France. Or, le principe veut que l'aide ne soit pas liée, à l'exception de certains dispositifs très concessionnels et limités. Pour autant, cela ne nous interdit pas de réfléchir aux moyens de mieux flécher notre aide, comme le font nos voisins d'outre-Rhin...

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».*

### **Loi de finances pour 2017 – Mission « Immigration, asile et intégration » – Examen du rapport spécial – Communication sur le plan de création de places en centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA)**

**Puis, la commission examine le rapport de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, sur la mission « Immigration, asile et intégration » et entend sa communication sur le plan de création de places en centres d'accueil de demandeurs d'asile.**

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** – Je le dis d'emblée, comme l'année précédente, je ne proposerai pas d'adopter les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Il ne s'agit pas d'ouvrir un débat, qui n'a pas lieu d'être en commission des finances, sur la politique migratoire du Gouvernement, que je désapprouve. Mon désaccord tient plutôt au fait que le Gouvernement ne met pas en place les moyens de sa propre politique ! Comme je l'ai déjà dit plusieurs fois, je ne comprends pas qu'un gouvernement ne traduise pas sa politique dans son budget.

Or, le nombre de demandeurs d'asile s'accroît considérablement – d'environ 50 000 demandeurs par an en 2010, nous sommes passés à 60 000 en 2014 et leur nombre devrait atteindre 100 000 en 2016 –, mais les moyens de leur accueil ne sont pas assurés. Il eût fallu un programme d'urgence, que je réclame depuis plusieurs années, car ces personnes sont, de fait, présentes sur le territoire. Certes, des efforts sont faits, mais ils ne sont pas à la hauteur de la situation. Au final, on ne peut que constater que le fossé s'élargit encore entre les demandes et les capacités.

Les deux programmes de la mission, 303 et 104, affichent des augmentations de crédits importantes, mais la réalité est plus contrastée. Par exemple, les moyens de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui était financé par des taxes affectées, sont rebudgétisés. Ainsi, à périmètre constant, les crédits de la mission ne progressent pas de 30 %, comme affiché, mais de 14,8 %. Cela reste certes un bel effort, mais qui demeure insuffisant.

Il en va de même avec les centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) : un important programme de construction a bien été lancé depuis 2013, qui devrait aboutir à un total de 40 000 places en 2017, mais il se fait pour partie au détriment des places en hébergement d'urgence. Or, ce système de vases communicants ne peut perdurer alors que le nombre de demandeurs d'asile augmente dans de telles proportions. En outre, étant très loin de disposer du nombre de places d'hébergement nécessaires, l'on est contraint de compenser en puisant dans l'hébergement d'urgence de droit commun, qui relève du programme 177, extérieur à cette mission.

Une politique dite de mise à l'abri a été lancée pour l'évacuation de l'ensemble des campements de France, à Calais et à Paris. Un schéma national de répartition a été adopté ; le raisonnement qui le sous-tend est positif, mais il n'est pas viable.

J'en veux pour preuve la situation de l'Île-de-France. À Stalingrad, le campement, qui a été déjà évacué plusieurs fois cette année, compte aujourd'hui environ 3 000 personnes – qui seront sans doute proches de 4 000 après l'annonce de l'évacuation... On peut donc dire qu'il y aura eu sur place plus de 10 000 personnes en 2016, alors que le nombre de places en CADA est très faible dans la région – et le nombre de places supplémentaires prévues pour l'Île-de-France dans le budget 2017 ne dépasse pas 169 ! Comment prétendre organiser des mises à l'abri à ce compte ? Le Gouvernement envoie les migrants en province, mais on estime qu'une grande partie d'entre eux reviennent très vite en région parisienne. Ils ont en effet noué des liens avec des membres de leur communauté, veulent rester près des organismes qui gèrent leur dossier et des opportunités de travail.

Cela s'apparente à une véritable course poursuite ! On le voit bien, puisque le préfet de région demande à réquisitionner des gymnases ou des bases de loisirs dans telle commune pour quelques mois et le fera dans telle autre pour la période suivante... On comprend que les collectivités soient réticentes... On décale le problème, sans trouver de solution pérenne !

Parallèlement à l'accroissement du nombre de demandeurs d'asile, on observe, comme cela est logique, une forte hausse dans l'attribution du statut de réfugié. Ils devraient être 35 000 en 2016, mais cela laisse entière la question de ceux à qui le statut n'est pas accordé.

Ajoutons à cela que dans le cadre du plan de relocalisation de l'Union européenne, la France n'a accueilli que 2 000 personnes environ, quand 31 000 étaient prévus... qui peuvent à tout moment s'ajouter aux arrivées, pour peu que l'Union européenne, ou l'Allemagne, nous rappelle à nos engagements. Or, nous savons qu'en 2017, on peut s'attendre à l'arrivée de 100 000 à 110 000 demandeurs d'asile, indépendamment des relocalisés.

Au total, je ne conteste pas les efforts qui ont été fournis, mais les moyens ne suivent pas. L'augmentation des crédits reste insuffisante au regard des besoins. Pour la seule région Île-de-France, on consomme 80 millions d'euros du programme 177, qui devraient normalement aller à l'hébergement d'urgence de droit commun.

Le Gouvernement a fait un effort en confiant la gestion de l'allocation pour les demandeurs d'asile (ADA), auparavant gérée par Pôle emploi, à l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Les dépenses au titre de l'ADA, en 2016, avoisineront 315 millions d'euros. Pour 2017, le budget prévoit 100 millions d'euros de moins, alors que le



versement de l'allocation dure au moins le temps d'examen du dossier et que rien ne laisse penser que le nombre de demandeurs baissera... Ce ne sont pas 220 millions d'euros, ni même 315 millions d'euros qu'il aurait fallu prévoir, mais 380 millions d'euros ! Bref, l'insincérité de ce budget est manifeste, et je la dénonce tous les ans. Sans compter que certains crédits sont systématiquement gelés en cours d'année, ce qui est absurde, car les gens sont bel et bien présents sur le territoire.

On pourrait imaginer une diminution des crédits de l'ADA si les procédures étaient raccourcies. Des efforts sont faits : en 2017, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) comptera ainsi 140 équivalents temps plein supplémentaires. La formation de ces agents dure toutefois six mois, et le nombre de demandeurs augmente incomparablement plus vite. En sorte qu'en 2015, le délai moyen d'examen des dossiers était de 215 jours, loin de l'objectif de 90 jours... Le stock de dossiers en instance au 1<sup>er</sup> juillet 2016 est supérieur à celui constaté en 2015.

Le système du schéma national procède d'un bon principe, mais il ne fonctionne pas. Parce qu'on ne crée pas suffisamment de places en CADA, on siphonne, en recourant à l'hébergement d'urgence de droit commun, les crédits du programme 177.

Quant aux crédits de la lutte contre l'immigration irrégulière, ils ne croissent qu'en apparence, car cette hausse est liée à une enveloppe dédiée à la situation de Calais. Les reconduites à la frontière, ainsi que le Gouvernement le reconnaît lui-même, ont été moins nombreuses en 2015, parce que les forces de police sont massivement mobilisées sur les plans Vigipirate et Sentinelle : elles n'étaient que de 19 000 en 2015, contre 27 000 en 2013.

S'agissant du programme 104 qui, dédié à l'intégration, me tient particulièrement à cœur, les crédits destinés à la formation linguistique et les crédits de l'OFII augmentent faiblement. Le budget total de l'Office atteint 181 millions d'euros, c'est-à-dire moins que ce qui devrait être consommé en 2016, alors que l'on ne cesse de lui demander d'en faire plus. On ne peut simultanément demander à l'OFII d'aider davantage de personnes à s'intégrer et diminuer ses moyens ! L'intégration des migrants demande un personnel dévoué et une vraie vision de la politique migratoire. C'est le cas au ministère de l'intérieur, à l'Ofpra et à l'OFII, mais tous sont soumis à ces contraintes budgétaires. Les créations de postes sont très insuffisantes, de même que celles de places en CADA ou d'hébergement d'urgence. La situation, surtout en Île-de-France, ne peut pas continuer ainsi.

Il y a deux ans, j'avais préconisé d'adopter ces crédits ; l'an dernier, de les rejeter. Je ne peux cette année proposer d'adopter un budget à ce point insincère : prévoir des crédits inférieurs à ce qui a été consommé l'an dernier alors que l'on sait que les besoins vont croissant, ce n'est pas conforme à la politique affichée, et ce n'est pas raisonnable.

**Mme Michèle André, présidente.** – Les reconduites à la frontière requièrent l'accord des pays concernés. Or, le rapport le précise bien, la question est plus large que celle de la guerre en Syrie. De nombreux migrants viennent par exemple du Soudan, un pays où sévit une effroyable guerre civile, et dont les autorités ne sont pas disposées à conclure de tels accords.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** – En effet, les réfugiés syriens ou irakiens veulent majoritairement se rendre en Allemagne ou dans les pays du Nord. Ceux qui demeurent sur notre territoire proviennent majoritairement des pays africains, comme

l'Érythrée, l'Éthiopie, le Soudan ou le Mali, où la situation politique et militaire est pour le moins compliquée.

**M. François Patriat.** – Je remercie le rapporteur pour son analyse lucide, mais je ne partage pas sa conclusion : rejeter des crédits insuffisants n'est pas une solution !

Je voudrais apporter un témoignage. J'habite en Bourgogne dans un village de 1 600 habitants auquel le Gouvernement a demandé, il y a vingt mois, d'accueillir 80 réfugiés. Les médias se sont empressés de monter le sujet en épingle, attisant les inquiétudes. Mais la municipalité, les associations, les enseignants et les bénévoles ont finalement pris les choses en main et, vingt mois plus tard, l'opération se révèle une réussite. En réalité, le sentiment des populations peut changer très rapidement. La commune accueille toujours une vingtaine de réfugiés, plus jeunes, majoritairement originaires de Syrie et de pays arabes. Nous devrions, avec l'aide des médias, faire connaître de tels exemples d'intégration réussie, et encourager le dialogue pour faciliter les relocalisations.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** – J'ai examiné plusieurs exemples d'installations de réfugiés sur le territoire, il me semble que l'acceptation des populations fait défaut lorsque l'État se contente de réquisitionner un bâtiment public ; lorsqu'en revanche il relocalise les gens dans des communes pourvues de logements vacants ou de centres dédiés, où sont implantées des associations et des réseaux d'accompagnement, les choses sont beaucoup plus simples.

**Mme Michèle André, présidente.** – En examinant tous les exemples d'accueil sur nos territoires, nous pourrions, sans chercher à mettre de l'huile sur le feu, rassembler une utile documentation des projets d'intégration réussis.

**M. Philippe Dallier.** – Le rapporteur a eu le courage de s'essayer à chiffrer ce qui relève du programme 177 mais devrait en réalité peser sur les programmes dont il a la charge. Comment ces 80 millions d'euros ont-ils été calculés ?

Entre les demandeurs d'asile, les déboutés et personnes « à droits incomplets » – doux euphémisme –, les places en CADA et d'hébergement d'urgence sont très insuffisantes. Il n'y a pas de chiffre officiel, mais ceux que l'on obtient en parcourant le terrain indiquent que la moitié des bénéficiaires d'un hébergement d'urgence en Île-de-France sont en situation irrégulière. Ils ne peuvent donc pas en sortir, et c'est ainsi que le système arrive à l'embolie.

**M. Claude Raynal.** – Je remercie à mon tour le rapporteur pour la cohérence de ses rapports, année après année, et l'équilibre de sa présentation, même si je n'en partage pas toutes les conclusions. Il conviendrait même de la diffuser sur les chaînes d'information en continu, où les candidats à la prochaine échéance électorale n'auront que quelques secondes pour exposer leur vision du sujet...

Il faut souligner les progrès réalisés depuis quelques années. Construire de nouvelles places en CADA n'est pas simple : il faut trouver un terrain, obtenir l'accord de la collectivité concernée, la construction elle-même prend du temps... Le Gouvernement fait face à l'urgence, même si beaucoup reste à faire. La question du juste niveau de crédits à budgéter en loi de finances est plus complexe qu'il n'y paraît : il faut répondre aux nécessités, sans créer d'appel d'air.

Nous ne suivrons pas le rapporteur dans sa conclusion. Nous ne pouvons qu'encourager les améliorations, année après année, en constatant les progrès accomplis.

**M. Antoine Lefèvre.** – Je partage pour ma part l'inquiétude du rapporteur. Ma commune, qui a reçu des réfugiés évacués de la jungle de Calais, ne recevra plus de crédits dans six mois, m'a dit le préfet. Je crains que nous ne puissions faire face.

**M. Yannick Botrel.** – Je salue à mon tour le travail du rapporteur, même si nous ne saurions partager ses conclusions. Après le démantèlement de la jungle de Calais, chacun a dû prendre sa part. Dans les Côtes-d'Armor, une trentaine de migrants ont été accueillis dans un centre des œuvres sociales de EDF à Trébeurden, et autant à Trégastel. La population locale s'est inquiétée. Le responsable du Front national au conseil régional a aussitôt entrepris d'échauffer les esprits, en débarquant à la tête d'une cinquantaine de manifestants, mais les soutiens au maire se sont révélés dix fois plus nombreux. De fait, qu'est-ce qu'accueillir quelques dizaines de migrants pour quelques mois dans une station balnéaire qui accueille sans difficulté des milliers de touristes chaque été ? Au demeurant, l'État a pris ses responsabilités en prévoyant, pour répondre aux inquiétudes de l'opinion publique, une surveillance plus appuyée de la gendarmerie.

Dispose-t-on d'éléments, pour alimenter notre réflexion, sur l'intégration des réfugiés au terme de quelques années ?

**Mme Marie-France Beauflis.** – Ce rapport est très riche. Je partage l'inquiétude qu'il exprime, car chaque année, ces crédits sont insuffisants, alors que la paix dans les pays de provenance des réfugiés est rien moins qu'assurée.

Il y a trois ans, nous avons accueilli dans un foyer de la SNCF 75 migrants dont 35 enfants, et ils y sont toujours ! Je regrette cependant le manque de moyens en faveur de l'apprentissage du français ; lorsque j'en sollicite, on me suggère de prendre sur les crédits de la politique de la ville... On ne pourra pas indéfiniment faire face avec des bouts de ficelle.

Nous avons, nous aussi, reçu des réfugiés évacués de Calais – Soudanais pour la plupart, hormis deux Erythréens. J'espère que les moyens seront au rendez-vous. Sans la participation d'Adoma, ainsi que de bénévoles, nous n'y arriverions pas. Mais le bénévolat, le monde associatif, ne sauraient apporter une solution pérenne, et la fragilité des populations augmente avec le temps. Il n'y a pas d'autre solution que de doter les organismes officiels de moyens à la mesure des enjeux. Ceux prévus pour 2017 sont très insuffisants.

**M. Francis Delattre.** – Les crédits dédiés à l'aide médicale d'État (AME) devraient être inclus dans cette mission. Leur volume est analogue, environ 800 millions d'euros. L'AME, réservée aux étrangers en situation irrégulière depuis plus de trois mois, bénéficie en réalité à 300 000 personnes, essentiellement des déboutés du droit d'asile, qui obtiennent un droit de tirage en frais médicaux dont l'utilisation n'est pas contrôlée. Les urgences des hôpitaux, prises en otage, font payer la facture à l'assurance maladie. Rattacher ces crédits à la présente mission permettrait à l'appareil d'État qui supervise l'immigration d'identifier précisément la population qui a vraiment besoin de l'AME. Sur les 800 millions d'euros que constitue cette dépense de guichet devenue incontrôlable, seuls 40 millions sont justifiés par la nécessité d'une prise en charge d'urgence.

**M. Marc Laménie.** – Je salue à mon tour le travail pédagogique du rapporteur sur ce sujet extrêmement sensible. L’Ofpra a bien sûr besoin de moyens humains, tout comme l’OFII. Comment leurs effectifs sont-ils répartis sur le territoire ?

Le rapport indique que les communes ne sollicitent pas suffisamment l’aide qui leur est proposée, sans doute par méconnaissance. Comment améliorer l’utilisation du dispositif ?

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** – Pour répondre à Philippe Dallier, ce chiffre de 80 millions d’euros provient de la direction régionale et interdépartementale de l’hébergement et du logement d’Île-de-France, sur la base des crédits utilisés pour les mises à l’abri : selon elle, 80 % des personnes mises à l’abri relèvent *in fine* de la demande d’asile. C’est une estimation, mais elle est fiable.

La construction de places en CADA ne prend pas tant de temps : de douze et dix-huit mois entre la décision et leur livraison. Il est en définitive plus facile de créer des places en CADA que de relocaliser des familles dans des communes dépourvues de structures d’accueil et d’accompagnement.

Monsieur Lefèvre, les préfets sont tous dans la même situation : il n’y a plus de crédits et il faut trouver des solutions transitoires, de trois à six mois...

Monsieur Botrel, malgré mon souhait exprimé depuis 2014, on ne sait rien de la qualité de l’intégration des réfugiés. Nous avons même eu beaucoup de mal à obtenir une légère augmentation du niveau de français requis. En tout état de cause, si les cours sont obligatoires, la réussite à l’examen final ne l’est pas...

Madame Beaufiles, il faut en effet investir dans l’intégration ; à défaut, le risque est grand de provoquer des réactions de rejet. C’est pourquoi je plaide pour l’augmentation des crédits du programme 104. Je reconnais toutefois que, d’une manière générale, l’arrivée massive de réfugiés fait exploser le système. Les associations elles-mêmes reçoivent moins de crédits, et les reçoivent tardivement – ceux de l’Union européenne, au bout de trois ou quatre ans. Si la commune que vous citez reçoit une population familiale, les réfugiés sont désormais majoritairement des hommes isolés. Or beaucoup de places en CADA ont été conçues pour des familles ou des couples...

**Mme Marie-France Beaufiles.** – Je parlais de la première vague, arrivée il y a trois ans. Les nouveaux arrivants, en provenance de Calais, sont en effet des hommes seuls.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** – Monsieur Delattre, la Cour des comptes analyse les crédits de l’AME conjointement avec ceux des programmes 303, 104 et une partie du programme 177. Je partage votre logique, et je suis sûr que le rapporteur spécial de la mission « Santé » sera un jour écouté ...

Monsieur Laménie, le personnel de l’Ofpra et de l’OFII se trouve là où il existe des CADA, il est nombreux dans les grandes préfectures, où les demandes sont nombreuses. Il est également présent dans les *hot spots*, en Italie, en Allemagne.

**Mme Michèle André, présidente.** – Merci à tous pour la qualité de ce débat. Puisse le président de la région Auvergne-Rhône-Alpes en avoir écho.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».*

**Mardi 8 novembre 2016**

– Présidence de Mme Michèle André, présidente

**Loi de finances pour 2017 – Compte d'affectation spéciale (CAS)  
« Participations financières de l'État » – Examen du rapport spécial (sera  
publié ultérieurement)**

*La réunion est ouverte à 14 h 15.*

**La commission procède à l'examen du rapport de M. Maurice Vincent, rapporteur spécial, sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État ».**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Loi de finances pour 2017 – Mission « Régimes sociaux et de retraite » et  
compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » – Examen du rapport spécial  
– Communication sur l'impact de l'accord « parcours professionnels, carrières  
et rémunérations » (PPCR) relatif à l'avenir de la fonction publique de  
novembre 2015 sur les régimes de retraite de la fonction publique**

**La commission procède ensuite à l'examen du rapport de M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial, sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » et entend sa communication sur l'impact de l'accord « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) relatif à l'avenir de la fonction publique de novembre 2015 sur les régimes de retraite de la fonction publique.**

**M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial.** – Je vous propose de goûter aux délices du corporatisme et de rencontrer l'originalité d'un compte d'affectation spéciale (CAS) excédentaire.

Nous constatons, pour les régimes spéciaux, une tendance à la baisse de la subvention d'équilibre, esquissée en 2015, confirmée en 2017. La subvention versée par l'État sera de 6,25 milliards d'euros, soit une baisse de 1,1 % par rapport à 2016, due à une faible inflation, une indexation reportée au 1<sup>er</sup> octobre de chaque année et un report progressif des âges de retraite.

Pour ce qui est du régime général des fonctionnaires, la tendance au ralentissement de la dépense se confirme. Après une période de très forte hausse entre 1990 et 2013 – de 176 % –, la dépense n'augmente plus que de l'ordre de 1 % en 2017 par rapport à 2016. Les engagements financiers de l'État se verront réduits. De 1 560 milliards fin 2014, ils seront de 1 535 milliards fin 2015.

Livrons-nous à un calcul intéressant : la contribution de l'État et de ses établissements publics au régime général des fonctionnaires de 48,9 milliards, en tenant compte du retour sur fiscalité, c'est-à-dire des ressources fiscales engendrées, représente une dépense nette difficile à estimer avec une absolue précision mais qui, comptablement, pourrait être de 35 milliards. Avis aux nostalgiques du keynésianisme...

Du fait de ces évolutions et d'une gestion marquée par le principe de précaution, le solde excédentaire cumulé continue sa progression. De 3,2 milliards d'euros en 2007 contre une prévision de 2,9 milliards, il serait de 5,4 milliards en 2017. C'est un CAS où l'on constate un excédent annuel cumulé, que d'aucuns jugeraient aller au-delà de la simple prudence. Mais contrairement à d'autres comptes qui suscitent des interrogations quant à leur véracité, celui-ci n'engendre aucun doute.

Nous continuerons à assister à la réduction des écarts entre les âges de départ à la retraite, mais ils restent significatifs. Cet âge diffère pour les régimes spéciaux SNCF et RATP, en plus ou en moins mais il reste inférieur à ce qu'il est dans le régime de la fonction publique, de 61 ans et 3 mois.

À quand des droits équivalents, pour un effort de cotisation semblable ? On pourrait décider que tous les nouveaux entrants relèvent d'un régime unifié, tout en préservant le droit des personnes déjà en place. C'est ce que l'on appelle le régime « bouilleurs de cru ». Ce projet n'est pas facile à mettre en œuvre, mais il serait essentiel pour faire du mot d'égalité, en matière de retraite, une réalité.

Je vous propose un avis favorable sur les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et sur le compte d'affectation spéciale « Pensions » dans la mesure où il n'y a pas de doute sur la vérité des écritures, ni sur le ralentissement des dépenses ou l'accumulation des excédents.

**Mme Michèle André, présidente.** – Qu'en est-il du contrôle budgétaire sur l'impact de l'accord « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » ?

**M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial.** – La vérité, par rapport à l'intégration progressive des indemnités dans les bases des cotisations de retraite et à la revalorisation de la grille indiciaire, est que l'impact n'est pas totalement perçu. Il n'est pas exclu que les effets de long terme, en termes de coût pour l'État et les collectivités territoriales, soient minorés. Le contrôle n'a pas permis de lever cette inquiétude par rapport à une mesure qui laisse entier le problème du poids des régimes indemnitaires dans les rémunérations publiques.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'accord PPCR a un coût non négligeable pour l'État mais aussi pour les collectivités territoriales.

Comme l'a dit notre rapporteur spécial, pour réformer les régimes spéciaux, seule la méthode « bouilleurs de cru » est envisageable, ou encore celle de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui a procédé à des transferts de compétences de grande ampleur au profit des collectivités territoriales dans le domaine des grands équipements et infrastructures.

S'il est extrêmement difficile de toucher à l'existant, pourquoi les nouveaux entrants bénéficieraient de départs à la retraite anticipés ? En termes de pénibilité, il n'y a plus

de différence aujourd'hui entre les chauffeurs de bus et ceux qui conduisent les métros ou les trains. Cette pluralité de régimes était due à une espérance de vie plus courte : lorsqu'on travaillait dans les mines ou à la SNCF, on mourait jeune. Aujourd'hui, tel n'est plus le cas.

**M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial.** – Personne ne doute de la sincérité de ce compte d'affectation spéciale. Bien que difficile, l'unification progressive des régimes est incontournable. Il en va de la cohésion de notre pays. Cela dit, les gouvernements qui se sont attaqués à cette question se sont rendu compte que la route était parsemée d'embûches.

Je me réjouis que la durée des cotisations ait été allongée et que les règles d'indexation aient été modifiées : la situation budgétaire s'en trouve assainie.

**M. Jean-Claude Requier.** – À la page 42 de la note de présentation, il est indiqué que le besoin de financement des régimes financés par la mission s'élèverait à 148 milliards en 2050 et qu'un taux d'actualisation de 1,5 % réduirait ce montant de 26 milliards d'euros. S'agit-il de toutes les pensions versées par l'État ?

**Mme Marie-France Beaufile.** – Ce n'est pas parce que les chauffeurs de bus partent tardivement à la retraite que leurs passagers sont plus en sécurité. En outre, n'oublions pas que beaucoup de conducteurs âgés se retrouvent au chômage. Alors, ne prônez pas l'allongement des carrières de façon indifférenciée.

À la page 19 de la note de présentation, il est utile de relever que les taux des cotisations patronales, mais aussi salariales, sont plus élevées dans les régimes spéciaux que dans le régime général.

Mon groupe étant en désaccord avec les mesures qui ont frappé les retraites, je voterai contre les crédits de cette mission.

**M. Marc Laménie.** – A-t-on une idée de l'évolution des régimes spéciaux pour les années à venir ?

**M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial.** – Les chiffres cumulés montrent une baisse progressive du besoin de financement propre aux régimes spéciaux et une augmentation année après année de la capacité de financement du CAS « Pensions ». Ces données sont assez intéressantes en termes budgétaires.

Marie-France Beaufile, à force d'avoir accepté des régimes différents, le sentiment d'inégalité s'est installé : une mise à plat du niveau et de la durée des cotisations renforcerait la cohésion de notre pays. La pénibilité du travail doit bien sûr être prise en compte, non pas sur une base professionnelle, mais en fonction des métiers.

*À l'issue de ce débat, la commission décide 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 ».*

*La commission donne acte au rapporteur spécial de sa communication sur son contrôle budgétaire sur l'impact de l'accord « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) relatif à l'avenir de la fonction publique de novembre 2015 sur les régimes de retraite de la fonction publique et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.*

## **Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 – Examen du rapport pour avis**

**La commission procède enfin à l'examen du rapport pour avis de M. Francis Delattre, rapporteur pour avis, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.**

**M. Francis Delattre, rapporteur pour avis.** – Les finances sociales représentent près de 50 % des dépenses publiques et plus encore si on y ajoute les dépenses de l'Association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) et l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Arrco). En stock, les administrations de sécurité sociale (ASSO) représentent environ la moitié des dépenses publiques. En flux, il est attendu des ASSO 64 % des économies à réaliser en 2017, contre 45 % lors des deux précédents exercices.

Le fait que les deux tiers des économies attendues relèvent de la sphère sociale doit nous inquiéter car les économies réellement enregistrées sur les dépenses des ASSO se sont, en 2015 comme en 2016, révélées inférieures de près de moitié à la prévision. Il est à craindre que cet écart se produise à nouveau en 2017, dans la mesure où le Gouvernement comptabilise notamment 1,6 milliard d'euros d'économies au titre de la reprise des négociations paritaires sur la nouvelle convention d'assurance-chômage.

Dans le champ des organismes de sécurité sociale, les économies attendues résultent du renforcement des mesures déjà mises en œuvre dans le cadre du plan ONDAM pour la période de 2015 à 2017, avec des résultats inégaux et globalement limités. De plus, elles intègrent de fausses économies, comme la sortie du cadre de l'ONDAM des dépenses au titre des médicaments innovants.

Le régime général atteindrait un quasi-équilibre en 2017, avec un déficit de 400 millions d'euros. Toutefois, il convient d'intégrer les comptes du fonds de solidarité vieillesse (FSV) pour disposer d'une image plus fidèle des comptes sociaux. Le déficit du régime général et du FSV s'élèverait ainsi à 4,2 milliards d'euros en 2017.

De façon rétrospective, l'amélioration des soldes est très hétérogène entre les branches : elle a principalement porté sur les branches famille, au prix d'une mise en cause de la politique familiale, et vieillesse, grâce à la réforme des retraites de 2010. Soulignons que le déficit de la branche maladie enregistré en 2015 par le présent projet de loi de financement ne fait que retrouver le niveau de 2012, à - 5,8 milliards d'euros.

De façon prospective, la réduction prévue des déficits repose notamment sur le dynamisme des recettes, portées par des hypothèses de croissance de la masse salariale du secteur privé jugées optimistes par le Haut Conseil des finances publiques.

Rappelons que le plan ONDAM 2015-2017 fixait un taux d'évolution de l'ONDAM à 1,75 % en 2017, ce qui était confirmé dans le Pacte de stabilité et de croissance d'avril dernier. Or l'ONDAM prévu dans ce projet de loi de financement de la sécurité sociale progresse finalement de 2,1 %, ce que le Gouvernement explique par la nécessité d'intégrer l'effet des mesures salariales dans la fonction publique, notamment hospitalière, et de la nouvelle convention médicale, deux éléments pourtant déjà connus depuis le printemps dernier. À l'évidence, il sera difficile de tenir cet objectif, tant le coût des mesures salariales et



les effets du glissement vieillesse technicité (GVT) auront un impact supérieur sur les dépenses à périmètre constant.

De fait, l'analyse des comptes sociaux depuis 2010 me porte à y voir une amélioration, mais non une consolidation pérenne.

Dans le même sens, s'il faut se féliciter du reflux de la dette sociale en 2016, la lucidité doit nous conduire à y voir le signe des faibles taux d'intérêt et à relever l'augmentation de la dette portée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), particulièrement exposée aux risques de remontée des taux. Aucune solution d'apurement n'est prévue pour ces déficits cumulés, estimés à plus de 16 milliards d'euros fin 2016. La Cour des comptes préconisait que le Gouvernement envisage un transfert à la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) pour un montant de 15 à 20 milliards d'euros. Or, la loi de financement pour 2016 a conduit à saturer les capacités d'absorption de la Cades en transférant près de 24 milliards d'euros de déficits cumulés. La part de dette sociale supportée par l'ACOSS ne peut que susciter des interrogations.

La Cades ne se porte pas trop mal, car elle est gérée par des financiers particulièrement compétents, qui parviennent à emprunter à des taux intéressants et parfois même négatifs. Cependant, le montant de sa situation nette devrait atteindre plus de 120 milliards d'euros en 2017.

Les recettes font l'objet de trois mesures significatives. À la suite du choix du Gouvernement de préférer un relèvement du taux de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en 2017 à la suppression complète de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) à laquelle il s'était engagé, une réduction du taux de cotisation maladie des travailleurs indépendants, qui ne bénéficient pas du CICE, est proposée. Je rappelle cependant que la C3S rapporte 4 milliards d'euros et que le coût estimé pour les 1,8 million de travailleurs indépendants affiliés au régime social des indépendants (RSI), est de 150 millions d'euros. La non-suppression de la C3S n'est pas un bon argument pour inciter les entreprises londoniennes à venir s'installer à Paris.

Pour tenir compte des revenus tirés des plateformes d'économie collaborative, il est proposé des seuils pour distinguer les revenus du patrimoine des revenus d'activité et une affiliation automatique au RSI par l'intermédiaire des plateformes. Si l'objectif poursuivi est légitime, le dispositif proposé constitue une solution improvisée, tant en ce qui concerne le niveau des seuils que le principe même d'affiliation au RSI.

L'Assemblée nationale a adopté un article visant à relever le seuil de revenu fiscal de référence pour l'application des taux nul et réduit de CSG sur les pensions de retraite. J'y vois le symbole de la politique erratique du Gouvernement en matière de prélèvements obligatoires. S'ajoutent des propositions de recentrage de niches sociales et des mesures renforçant les capacités de l'administration à recouvrer effectivement des créances nées de la fraude sociale.

J'en viens maintenant à la présentation de la situation financière de chaque branche et de leurs objectifs de dépense.

La branche maladie concentre les déficits et les préoccupations. Son solde serait de - 4,1 milliards d'euros en 2016, puis de - 2,6 milliards d'euros en 2017. Elle serait la seule branche déficitaire en 2017. Rappelons qu'en 2012, le Gouvernement prévoyait de ramener ce

déficit à - 1,1 milliard d'euros dès 2015. De plus, le relèvement de l'ONDAM à 2,1 % en 2017 et les économies prévues pour un montant de 4,1 milliards d'euros ne suffisent pas à couvrir la progression tendancielle des dépenses nouvelles induites par les mesures salariales dans la fonction publique et la nouvelle convention médicale. Les économies attendues ne proviennent pas de nouvelles mesures mais de la poursuite des quatre axes déjà mis en œuvre en 2015 et 2016, pour des résultats limités.

En dehors des dépenses d'assurance maladie, la principale mesure proposée concerne la branche vieillesse. Elle enregistrerait un solde positif à hauteur de 1,6 milliard d'euros en 2017. Ce retour confirmé à l'équilibre doit être salué, de même que l'effet de la réforme des retraites de 2010, dont l'impact est estimé par la direction de la sécurité sociale à 8,8 milliards d'euros par rapport à une évolution à législation inchangée. Cette amélioration ne doit pas faire oublier la situation dégradée du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), dont le déficit atteint 3,8 milliards d'euros en 2016.

Le Gouvernement propose un transfert entre 2017 et 2020 de la part des dépenses du minimum contributif financée par le FSV vers la branche vieillesse. Ce transfert constituait une recommandation des travaux de nos collègues Catherine Génisson et Gérard Roche dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale en juin dernier. Avec ce système transitoire, le FSV cumulerait plus de 13 milliards d'euros de déficits d'ici 2020, sans qu'une solution d'apurement ne soit prévue.

Excédentaire depuis 2013, la branche accidents du travail - maladies professionnelles (AT-MP) devrait présenter un excédent de 700 millions d'euros en 2016 puis en 2017. Aucune mesure particulière n'est prévue pour cette branche.

Enfin, après un déficit record de 3,2 milliards d'euros en 2013, le solde de la branche famille serait nul en 2017. Chacun le sait : ce retour à l'équilibre s'explique par des mesures de mise sous conditions de ressources de la politique familiale.

Parmi les mesures proposées, je relève celle qui élargit les missions des centres de déclaration et de recouvrement simplifiés des cotisations sociales « Pajemploi » et Chèque emploi service universel (CESU) – services appartenant au réseau des Urssaf – afin de tenir compte du projet gouvernemental d'instauration d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

En conclusion, je considère que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 traduit une forme de laisser-aller du Gouvernement en matière de pilotage des comptes sociaux. Il aurait fallu être beaucoup plus rigoureux.

L'amélioration des comptes qui nous est présentée par le Gouvernement ne correspond pas à la dure réalité des chiffres. Aucune réforme n'a été engagée sur l'assurance maladie, d'où des résultats limités. Pour avoir entendu les directeurs des différentes caisses, je conçois parfaitement que leur tâche n'est pas facile. L'ambulatoire est insuffisant en France. Qu'ont fait les agences régionales de santé (ARS) pour encourager son développement ? D'autant que le contexte se caractérise par une mise sous tension des établissements de santé dont nous entendons aujourd'hui les échos. Sans innovation, il sera très difficile de contenir les dépenses de santé.

L'amélioration des comptes ne permet pas une véritable consolidation, et reste limitée. La trajectoire proposée repose sur des hypothèses très optimistes, comme l'a souligné

le Haut Conseil des finances publiques, notamment sur la croissance de la masse salariale. Peu de mesures d'économies nouvelles sont proposées, de sorte que des doutes entourent la réalisation des objectifs de dépenses soumis au Parlement.

Pour toutes ces raisons, et parce qu'il faudra engager des réformes dans les années à venir, avec les dépenses afférentes, je vous propose de donner un avis défavorable à l'adoption du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il est difficile de résumer des budgets aussi importants. L'avis du Haut Conseil aux finances publiques est très clair en matière de dépenses sociales : « S'agissant des dépenses sociales, les prévisions du Gouvernement sont affectées d'un risque significatif. Le relèvement de l'ONDAM de 1,75 % à 2,1 % ne couvrira qu'une partie du coût prévisionnel pour l'assurance maladie, des augmentations tarifaires de la nouvelle convention et des mesures salariales dans les hôpitaux. Il devrait être complété par un effort accru d'économies sur les dépenses maladie, effort dont la réalisation est incertaine ». Quant à l'Unedic, le Gouvernement prévoit une économie de 1,6 milliard d'euros, prévision que le Haut Conseil qualifie d' « irréaliste ». Cette analyse rejoint très largement celle du rapporteur pour avis.

L'article 10 porte sur l'affiliation obligatoire au régime social des travailleurs indépendants, le RSI. Autant nous sommes sensibles à l'intégration dans la fiscalité des revenus complémentaires issus de la location d'appartements, d'une activité de chauffeur ou de l'économie dite collaborative, autant l'affiliation obligatoire au RSI serait extrêmement contraignante, d'autant que ce régime ne fonctionne pas bien. C'est une usine à gaz que l'on propose aux travailleurs indépendants.

**M. Marc Laménie.** – Les problèmes que ce budget soulève ne sont pas nouveaux. Comment lutter contre la fraude ? Quelles mesures prendre pour remédier, au moins partiellement, à la dette sociale ? Qu'en est-il du cinquième risque que constitue la dépendance ? C'est un enjeu qui relève du domaine médico-social.

**M. Serge Dassault.** – Comment est financé le projet de loi de financement de la sécurité sociale ? Quelle est la part de CSG, quelle est la part des entreprises, quels sont les déficits ? Pourriez-vous nous donner une vision globale ?

**M. Éric Doligé.** – Dans le tableau qui illustre le retour à l'équilibre du régime général en 2017, il faudrait faire figurer les prévisions qui avaient été faites pour les années 2011 à 2015. Les prévisions pour 2016 à 2019 sont optimistes. On gagnerait à pouvoir comparer ce qui a été réalisé avec ce qui avait été prévu.

**M. Maurice Vincent.** – Je suis étonné de la tonalité des observations du rapporteur pour avis. S'il est légitime qu'il s'interroge sur les prévisions pour 2017, on peut difficilement contester l'amélioration systématique des comptes de la Sécurité sociale, depuis cinq ans, et cela en dépit d'une croissance très heurtée. Les chiffres sont là. Nous devrions nous réjouir collectivement de ces résultats. On ne sait pas ce que sera l'avenir. Avec la retraite à 64 ou à 65 ans, peut-être les excédents seront-ils encore beaucoup plus importants... Nous en reparlerons.

Vous avez systématiquement voté contre les budgets de la Sécurité sociale durant toutes ces années de progression. Certes, il n'est jamais aisé de reconnaître ses erreurs, mais les résultats sont là. Je ne suivrai donc pas l'avis du rapporteur.

**M. André Gattolin.** – Je remercie notre rapporteur pour ses commentaires tout en nuance et en subtilité. Je voudrais revenir à ses considérations sur les dépenses de la branche vieillesse. Vous avez dit que l'évolution du FSV s'était dégradée depuis une dizaine d'années. Les courbes montrent pourtant une relative stabilité entre 2011 et 2016. La dégradation que vous mentionnez précéderait-elle 2011 ?

**Mme Marie-France Beauvils.** – Les comptes s'améliorent, alors que la situation reste fragile dans le secteur de l'hospitalier public. Le financement de l'activité dans les hôpitaux bénéficie surtout à l'hôpital privé qui n'intervient que dans les secteurs les plus rentables, laissant le reste à l'hôpital public, favorisant ainsi le déséquilibre de notre système de santé. Ce texte n'apporte pas de réponse dans ce domaine. Je voterai donc contre ce budget, mais pour des raisons bien différentes de celles avancées par notre rapporteur.

**M. Francis Delattre, rapporteur pour avis.** – Monsieur Gattolin, la situation est dégradée depuis dix ans. Je n'ai pas dit qu'elle s'était dégradée. Le FSV prend notamment en charge les cotisations des chômeurs. L'État a imposé cette mesure ; il aurait dû prévoir de la financer régulièrement. Le secrétaire d'État chargé du budget nous dit que nous sommes « dans le gris ». Dans la mesure où le déficit du FSV pèse sur les comptes sociaux, il est assez logique d'intégrer progressivement les dépenses du minimum contributif au sein de la branche vieillesse.

Monsieur Dassault, vous trouverez toutes les informations nécessaires pour expliquer les évolutions des recettes par catégories et selon les régimes obligatoires, chiffres à l'appui, dans mon rapport écrit. En incluant l'ensemble des régimes obligatoires, le montant des recettes devrait s'élever à 487 milliards d'euros.

Monsieur Laménié, pour lutter contre la fraude, il est proposé de doter les agents de l'Urssaf de moyens d'investigation proches de ceux de l'administration fiscale.

Monsieur Doligé, un tableau résume les écarts entre les prévisions et les réalisations.

Quant à la Cades, est-il honnête de dire que la situation s'est améliorée, alors qu'on a transféré près de 24 milliards d'euros dans la dette sociale en un an ? L'ACOSS centralise toutes les ressources. Son rôle se résume à assurer la trésorerie des régimes obligatoires, avec un déficit maximal autorisé de 33 milliards d'euros pour 2017. Comment peut-elle se retrouver avec un déficit tel, qu'on doive le transférer à la Cades ? On creuse la dette des générations futures. Il est vrai que la Cades emprunte à des taux très bas, ce qui rend la situation supportable jusqu'en 2024. Cependant, la loi organique prévoit que la Cades ne peut emprunter que si elle justifie des ressources nécessaires au remboursement. La Cades se finance principalement grâce à une partie de la contribution au redressement de la dette sociale, mais elle ne peut plus reprendre de dette sociale sans augmentation parallèle de ses ressources. Voilà pourquoi on ne peut pas aller proclamer à qui veut l'entendre que le Gouvernement a sauvé la sécurité sociale. La réalité est tout autre. Même s'il n'a pas remis en cause le remboursement des prestations et des médicaments, le Gouvernement propose de retirer de l'ONDAM la totalité de la prise en charge des médicaments les plus innovants.

**M. Richard Yung.** – Ce n'est pas ce qu'a dit la ministre.

**M. Francis Delattre, rapporteur pour avis.** – C'est pourtant vrai. Ce sont de fausses économies.

*La commission a émis un avis défavorable à l'adoption du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.*

*La réunion est close à 15 h 45.*

**Efficiences des dépenses fiscales relatives au développement durable – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publiée ultérieurement)**

**La commission procède à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes sur l'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable.**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Mercredi 9 novembre 2016**

– Présidence de Mme Michèle André, présidente

**Loi de finances pour 2017 – Examen des principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2017 » – Tome I du rapport général – Communication sur l'évolution des prélèvements obligatoires (sera publié ultérieurement)**

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

**La commission procède à l'examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur les principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 2017 et entend sa communication sur l'évolution des prélèvements obligatoires.**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Loi de finances pour 2017 – Mission « Investissements d'avenir » (et article 56) – Examen du rapport spécial**

**Puis la commission procède à l'examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, sur la mission « Investissements d'avenir » (et l'article 56).**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial.** – Le troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3), doté de 10 milliards d'euros en autorisations d'engagement en 2017, prend la suite des programmes de 2010 (35 milliards d'euros en AE et CP) et de 2014 (12 milliards d'euros en AE et CP).

Pour le PIA 3, le Gouvernement a fait le choix de regrouper l'ensemble des crédits dans une mission dédiée, qui fait donc l'objet d'un projet annuel de performances propre. Ils

faisaient auparavant l'objet de programmes nouveaux et éphémères insérés dans les missions concernées, par exemple la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

La mission est composée de trois programmes dont le Commissariat général à l'investissement est responsable : le programme 421 « Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche », avec 2,9 milliards d'euros en AE ; le programme 422 « Valorisation de la recherche », avec 3 milliards d'euros en AE ; et le programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises », avec 4,1 milliards d'euros en AE.

Du point de vue de la gouvernance des projets, le troisième programme d'investissements d'avenir s'inscrit dans les pas des précédents : les modalités de gestion prévues en 2010 et en 2014 sont globalement reconduites. C'est pourquoi je ne vous propose aucune modification sur l'article rattaché à la mission, qui ne concerne que les modalités de gouvernance du PIA 3.

En revanche, du point de vue de la budgétisation, ce programme marque une rupture nette avec les précédents, car le Gouvernement n'a budgété aucun crédit de paiement pour 2017. Seules des autorisations d'engagement sont prévues au titre de la mission. En 2010 et en 2014, l'intégralité des AE et des CP était décaissée l'année de lancement du programme. Le Gouvernement annonce donc un programme d'investissements de 10 milliards d'euros dont il ne supporte pas le coût budgétaire, puisque zéro euro sera dépensé à ce titre en 2017. La charge de cette dépense nouvelle pèsera donc à compter de 2018.

L'absence de crédits de paiement en 2017 reporte la charge budgétaire de ce troisième PIA sur les exercices postérieurs. Cette astuce de budgétisation permet de ne pas dégrader le déficit de l'État en 2017, mais elle fragilise le programme, dont le bon déroulement dépendra des contraintes pesant chaque année sur le solde budgétaire de l'État.

En outre, contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement, la création d'une mission dédiée ne répond pas aux critiques formulées par la Cour des comptes dans son rapport relatif aux programmes d'investissements d'avenir. La gestion effective des crédits continuera d'être extrabudgétaire et il ne semble pas que l'intégration du PIA 3 à la norme de dépenses soit envisagée.

En revanche, l'existence d'une mission spécifique permet de ne pas indiquer clairement à quelles politiques publiques concourent réellement les programmes. En particulier, l'affirmation selon laquelle 60 % des crédits seraient alloués à la croissance verte et au développement durable paraît largement exagérée et irréaliste.

L'analyse des projets prévus fait d'ores et déjà apparaître des débudgétisations manifestes. Certaines étaient déjà identifiées dans le cadre des deux premiers programmes d'investissements d'avenir, comme le financement du réacteur de recherche Jules Horowitz ou le plan numérique à l'école. D'autres sont nouvelles, comme le possible financement de la rénovation du Grand Palais, dont l'intégration dans le PIA ne va pas de soi.

Certes, l'essentiel des actions proposées semble effectivement relever de secteurs d'activité importants pour l'avenir de notre pays. Mais les résultats de plusieurs d'entre elles demeurent, pour partie, incertains. En outre, un risque de saupoudrage et l'apparition d'un effet d'éviction vis-à-vis de l'investissement privé ne sont pas non plus totalement à exclure.

Contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement, l'abondement en crédits de paiement de 2 milliards d'euros chaque année ne simplifiera en rien le suivi du Parlement. En réalité, le travail de suivi du PIA sera dédoublé. Il faudra non seulement veiller à ce que les crédits soient bien alloués par les organismes gestionnaires aux projets prévus, mais aussi s'assurer que les fonds soient mis à la disposition des opérateurs du PIA suivant le rythme prévu par les conventions passées entre ceux-ci et l'État.

Même si je soutiens certains objectifs du PIA 3, notamment ceux qui concernent l'enseignement supérieur, il n'en reste pas moins que la mission se caractérise par une absence totale de crédits de paiement et par une normalisation budgétaire, affichée par le Gouvernement, parfaitement artificielle. Par conséquent, je vous propose de ne pas adopter les crédits de cette mission.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Nous pouvons nous féliciter de la création de cette mission qui donne une vision globale de l'ensemble des actions et des crédits engagés dans le PIA. Rejoignant le rapporteur général, l'absence totale de crédits de paiement en 2017 en dit cependant long sur l'ambition du Gouvernement.

Lors de l'examen d'une autre mission, nous avons constaté que Météo France avait besoin de 100 millions d'euros pour financer son nouveau calculateur, essentiel pour faire progresser ses capacités de prévision. Cette dépense sera-t-elle prise en charge par le PIA 3 ? C'est un cas typique de débudgétisation : lorsqu'on ne sait pas où trouver les crédits, on se reporte sur le PIA.

Jusqu'à présent, les PIA étaient suffisamment dotés pour pouvoir se substituer aussi à des crédits classiques, en cas de nécessité, par exemple pour les avances remboursables dans le domaine aéronautique. Or les intervenants du Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC) nous ont récemment alertés sur une baisse drastique des crédits qui leur étaient alloués.

À partir de ces deux exemples, on peut s'interroger sur la hiérarchisation des priorités du programme. À force de faire basculer les crédits budgétaires sur le PIA, les munitions s'épuisent et l'arme ne fonctionne plus.

**M. Daniel Raoul.** – Je ne peux que soutenir les priorités qui définissent les orientations du PIA 3, qu'il s'agisse de l'enseignement supérieur, de la valorisation de la recherche ou de la modernisation des entreprises, la France est très en retard sur ses voisins et doit mettre le turbo. Les 4,1 milliards d'euros affectés à la modernisation de nos entreprises devront surtout servir à développer le numérique. Il me paraît également tout à fait légitime de consacrer 6 milliards d'euros à l'économie verte, dans la mesure où la France a déjà pris du retard sur la mise en œuvre des engagements de la COP 21.

Enfin, il n'y a rien d'étonnant à ce que ne figurent que des autorisations d'engagement et aucun crédit de paiement dans le PIA 3. Dans l'enseignement supérieur, un projet éligible au PIA met plus de deux ans à se monter, ce qui laisse un délai important avant d'envisager les décaissements.

**M. Michel Bouvard.** – Si la création de la mission sur le PIA a le mérite d'identifier clairement les crédits des programmes, elle ne répond ni à notre attente, ni aux observations formulées par la Cour des comptes. Dans les deux PIA précédents, les crédits étaient répartis sur plusieurs missions. Dans la pratique, les crédits de la nouvelle mission

complètent ceux des autres, en parfaite contradiction avec la loi organique relative aux lois de finances, qui prévoit qu'une mission retrace l'ensemble des crédits d'une politique à coût complet. Nous voilà donc avec une sorte de mission transversale où ne figurent que des autorisations d'engagement.

Depuis quelques années déjà, la maquette budgétaire, initialement établie en coproduction par le Parlement et le Gouvernement, nous échappe de plus en plus. Elle se complexifie et devient difficile à lire, avec des crédits éclatés en complément de plusieurs missions et supposerait un document de politique transverse. Nous devons également reprendre la main, en sollicitant le Gouvernement, sur les indicateurs, lesquels sont inutiles pour certains, et destinés au confort de l'administration pour d'autres. Il y va de l'analyse de la performance de la dépense, qui est au cœur de nos missions.

**M. Francis Delattre.** – Il serait souhaitable que nous entendions le commissaire général à l'investissement sur tous ces sujets. Le plan pour le numérique à l'école est essentiel. Comment développer ce genre de projets qui prennent du temps sans prévoir aucun crédit de paiement ?

Le Grand Palais a une valeur historique exceptionnelle, témoin de l'Exposition universelle. Cependant, la dernière rénovation, lourde, s'est terminée il y a à peine dix ans. Le monde de la mode s'y plaît. Mieux vaudrait chercher des crédits ailleurs que dans le PIA. Le commissaire général à l'investissement devrait s'expliquer sur ce point.

**Mme Michèle André, présidente.** – Le commissaire général vient régulièrement devant notre commission, notamment le 27 avril dernier.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial.** – Je n'ai pas de réponse à vous donner au sujet de Météo France, sinon que les nouveaux programmes figurent dans mon rapport : le financement du nouveau calculateur de Météo France du PIA entre peut-être dans l'un d'eux. Quoi qu'il en soit, il faudra voir si le projet de Météo France est éligible à telle ou telle action du PIA, en fonction des appels à projets.

Monsieur Raoul, je ne conteste pas les priorités. Je ne fais que rappeler que les CP figuraient au même titre que les AE dans les deux PIA précédents.

**M. Michel Bouvard.** – Il a raison. On nous l'avait même reproché.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial.** – Monsieur Bouvard, je rejoins ce que vous dites sur la gouvernance. Dans mon rapport, j'indique que « *la gouvernance pilotée par le commissariat général à l'investissement sous l'autorité du Premier ministre paraît utile, mais ne saurait toutefois avoir pour effet de tenir à l'écart les ministères en charge des politiques publiques concernées. Il faut veiller à ce que l'ensemble des crédits alloués par les voies budgétaires classiques et par les plans d'investissements d'avenir participent d'une stratégie globale réfléchie et concertée, ce qui ne semble pas être toujours le cas* ». Enfin, financer la rénovation du Grand Palais ne relève en rien des investissements d'avenir.

**M. Michel Bouvard.** – C'est de l'entretien du patrimoine.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial.** – Oui, et cela devrait donc être couvert par des crédits que le ministère de la culture consacre au patrimoine, soit 400 millions d'euros, me semble-t-il.



Monsieur Raoul, je peux vous le confirmer, documents à l'appui : AE et CP étaient bien décaissés en même temps dans les deux PIA précédents.

Monsieur Delattre, le PIA 2 est toujours en cours. Il y figure des crédits pour le plan numérique à l'école, qui doivent pouvoir être décaissés et sont complétés par des crédits plus classiques du ministère de l'éducation nationale.

**M. Francis Delattre.** – En réalité, les crédits ont été coupés et la charge est supportée par les collectivités territoriales.

**Mme Michèle André, présidente.** – Dans les deux premiers PIA, les CP étaient entièrement décaissés en une fois et pesaient donc sur le déficit de l'année. Ils étaient immédiatement redéposés par les opérateurs sur leurs comptes au Trésor, ce qui améliorait la trésorerie de l'État et permettait des décaissements au fur et à mesure des besoins.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial.** – Encore une fois, peut-on considérer comme un « bleu budgétaire » un document qui affiche pour une mission des AE sans CP ? On peut se poser la question.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Investissements d'avenir ».*

#### **Article 56**

*L'article 56 est adopté sans modification.*

*La réunion est close à 11h15.*

### **Loi de finances pour 2017 – Mission « Recherche et enseignement supérieur » – Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)**

*La réunion est ouverte à 14 h 35.*

**La commission procède à l'examen du rapport de MM. Philippe Adnot et Michel Berson, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ».**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

### **Loi de finances pour 2017 – Mission « Outre-mer » (et article 58) – Examen du rapport spécial**

**La commission procède enfin à l'examen du rapport de MM. Nuihau Laurey et Georges Patient, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Outre-mer » (et l'article 58).**

**M. Nuihau Laurey, rapporteur spécial.** – La mission « Outre-mer » représente une partie de l'intervention budgétaire de l'État dans ses collectivités d'outre-mer : les moyens budgétaires regroupés dans cette mission représentent 13,9 % des crédits bénéficiant à l'outre-mer, plus de 86 % de ceux-ci passant par différentes politiques sectorielles

transversales, comme par la mission « Enseignement scolaire », qui représente à elle seule plus de 32 % des autorisations d'engagement (AE).

Chaque année, à l'occasion de l'examen de la loi de finances, il est fait état de la zone économique exclusive cumulée de ces territoires, qui font de la République la seconde puissance maritime au monde. L'on rappelle aussi les handicaps considérables qui découlent de leur dissémination et de leur isolement. Éloignés des grandes métropoles et parfois éclatés géographiquement, ils souffrent de la petitesse de leurs marchés intérieurs, du poids de certains oligopoles et de la difficulté à stimuler la concurrence, ainsi que de l'impossibilité de mutualiser certains coûts publics compte tenu de la rupture océanique, de l'éloignement des centres d'approvisionnement ou encore de la difficulté d'assurer un service public équitable à des coûts supportables par de petites collectivités isolées.

Ces handicaps se sont accumulés dans tous les domaines au point que les écarts de développement entre la métropole et les différentes collectivités d'outre-mer atteignent jusqu'à trois décennies de retard, comme l'indiquent de multiples indicateurs sociaux et économiques : taux de chômage, indice de développement humain, PIB par habitant, niveau d'équipements sanitaires, illettrisme ou taux de réussite au bac. Le retard est tel qu'un projet de loi visant à tendre vers l'égalité réelle en faveur de ces territoires a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 11 octobre dernier et devrait être examiné par notre assemblée à la fin de l'année ou en début d'année prochaine.

C'est dans ce contexte que nous examinons cette mission, constituée pour 86 % d'un budget d'intervention destiné à combler ces écarts de développement. Ses moyens budgétaires sont en hausse par rapport à la loi de finances pour 2016, de 2,1 % en AE et de 0,8 % en crédits de paiement (CP), et s'établissent respectivement à 2,078 milliards d'euros et 2,080 milliards d'euros. Toutefois, cette hausse ne s'effectue pas à périmètre constant. En effet, elle fait l'objet d'importants transferts de crédits. Hors mesures de transfert, les crédits budgétaires de la mission baissent de manière significative, de 2,2 % en AE et de 3,9 % en CP. Ces baisses de moyens budgétaires sont en contradiction avec la loi sur l'égalité réelle des outre-mer et, de manière plus générale, elles vont à l'encontre de la nécessité sans cesse répétée de rattraper les écarts de développement.

Les deux programmes de la mission « Outre-mer », le programme 138 « Emploi outre-mer » et le programme 123 « Conditions de vie » connaissent des évolutions opposées.

Le premier, qui représente plus de 62 % de la mission, enregistre une baisse de près de 6 % en AE et en CP, du fait de la réforme de la mesure d'exonérations des charges sociales initiée en 2014 et ciblant les bas salaires. Ce dispositif constitue à lui seul la moitié de la mission « Outre-mer » et nécessite, après plusieurs réformes, d'être stabilisé pour donner de la visibilité aux entreprises.

À l'inverse, les crédits affectés au second augmentent de 18 % en AE et de 12 % en CP, en raison d'importants transferts de crédits, notamment pour les investissements scolaires en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte, pour un montant total de 183,4 millions d'euros. Hors ces transferts, ce programme connaît une hausse de 6,3 % en AE et de 1,4 % en CP.

En dépit de la baisse réelle des crédits affectés à la mission « Outre-mer », hors mesures de transfert, des points positifs sont à relever.

L'objectif de 6000 jeunes en service militaire adapté (SMA) pour 2017 est atteint, avec une hausse du plafond d'emplois des volontaires, une masse salariale globale en augmentation et un doublement des capacités d'accueil depuis 2009. Il faut préserver ce dispositif particulièrement efficace, qui enregistre un taux d'insertion professionnelle en fin de stage avoisinant les 80 %, alors que le taux de chômage est particulièrement élevé dans l'ensemble des collectivités d'outre-mer.

Autre point positif, l'augmentation des CP alloués au Fonds exceptionnel d'investissement (FEI), sur lequel Georges Patient et moi-même avons effectué l'année dernière un contrôle budgétaire à La Réunion. Nous avons souligné l'efficacité de ce dispositif compte tenu de son effet de levier et de la simplicité de sa mise en œuvre, même si l'objectif d'y consacrer 500 millions d'euros jusqu'en 2017, fixé par le président de la République en 2012, ne sera pas atteint.

Les crédits dévolus à l'appui au financement bancaire outre-mer augmentent également de manière significative, pour atteindre un montant de 47,1 millions d'euros en AE et 13,2 millions d'euros en CP. En plus du renforcement des missions traditionnelles, cette hausse permettra la mise en place d'un prêt à taux zéro au profit de projets en faveur du développement des énergies renouvelables et de la lutte contre les effets du changement climatique dans les collectivités d'outre-mer.

Enfin, notons le réajustement de la dotation globale d'autonomie (DGA) de la Polynésie française à son niveau initial, conformément aux engagements tenus par le Président de la République lors de son déplacement sur place.

À l'inverse, quelques points demeurent préoccupants.

Les crédits liés aux opérations contractualisées sont clairement insuffisants, ce qui signifie, compte tenu des sous-dotations opérées parfois depuis plusieurs exercices, l'échec prévisible de certaines conventions et l'abandon de nombreux projets d'investissements visant au rattrapage des écarts de développement déjà évoqués.

Pour le contrat de projet de la Polynésie française, ce sont aujourd'hui près de 30 millions d'euros qui manquent en AE comme en CP après trois ans.

La défiscalisation des investissements outre-mer a été maintenue jusqu'en 2025 par la loi de finances pour 2016. Hélas, on constate de nombreux blocages de la procédure d'agrément sur des dossiers d'investissement pourtant importants et éligibles.

Enfin, les crédits destinés au logement demeurent largement insuffisants pour couvrir les besoins identifiés dans l'ensemble des collectivités, avec une stagnation budgétaire depuis 2014 et une baisse en AE et en CP pour l'exercice 2017. Cette remarque a déjà été formulée l'année dernière. La baisse est d'autant plus préjudiciable que les charges à payer sur la ligne budgétaire unique (LBU) s'établissent à 33,5 millions d'euros, en hausse de plus de 10 millions d'euros par rapport à 2014.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, je m'en remets à la sagesse de la commission.

**Mme Michèle André, présidente.** – Georges Patient, empêché, m'a demandé de vous lire sa communication. La voici.

Ce budget est en légère baisse, comme vient de le démontrer Nuihau Laurey : de 2,2 % en autorisations d'engagement et de 3,9 % en crédits de paiement.

Toutefois, en dépit de la part prise à l'effort de redressement des finances publiques – dont les outre-mer ne sont pas exclus malgré le besoin de rattrapage et des handicaps structurels par rapport à l'hexagone – les crédits de la mission ont été maintenus à un niveau supérieur à 2 milliards d'euros pendant toute la durée du quinquennat. L'analyse serait incomplète s'il n'était pas fait mention de la totalité de l'effort financier de l'État en faveur des outre-mer, car celui-ci ne se limite pas à la présente mission. Il est porté par 88 programmes, y compris les deux programmes de celle-ci. À ces crédits budgétaires, de l'ordre de 16,6 milliards d'euros en AE et 16,4 milliards d'euros en CP – en hausse de 4,96 % par rapport à la loi de finances pour 2016 – il convient d'ajouter les dépenses fiscales estimées à 4,1 milliards d'euros, ce qui porte l'effort total de l'État à 20,7 milliards d'euros en AE et 20,5 milliards d'euros en CP.

Il faut donc de saluer la stabilité des crédits outre-mer, en particulier ceux de la mission qui concrétisent des avancées certaines.

Le projet de loi de finances gèle la dégressivité des taux des abattements du dispositif dit des zones franches d'activité outre-mer entre 2016 et 2017. Combiné à la prolongation de deux ans des zones franches d'activité prévue par le projet de loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant diverses mesures d'ordre social, ce gel favorisera la confiance de ses bénéficiaires et le développement économique des PME concernées.

L'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 réforme le dispositif d'exonérations applicables aux cotisations des travailleurs indépendants. Il le recentre sur les plus faibles revenus afin de limiter les effets d'aubaine, ce qui permettra une économie annuelle nette de 30 millions d'euros.

Après plusieurs années de réforme, j'estime nécessaire que ces dispositifs soient stabilisés afin d'offrir une réelle visibilité aux entreprises et aux travailleurs indépendants sur l'évolution de leurs charges sociales.

Je souligne également la volonté du Gouvernement de maintenir les crédits du Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) à un niveau suffisant pour qu'il continue à remplir ses missions en matière de financement d'investissements publics structurants. Si l'objectif que le Président de la République avait fixé de voir ce fonds doté de 500 millions d'euros d'ici 2017 apparaît clairement inatteignable, le FEI aura tout de même accumulé, en 2017, 230 millions d'euros en AE et 214 millions d'euros en CP. Ce maintien des crédits à un niveau raisonnable est rassurant. Avec Nuihau Laurey, nous avons constaté, à l'occasion du contrôle budgétaire que nous avons mené cette année, l'efficacité de ce dispositif.

L'atteinte de l'objectif « SMA 6000 » en 2017 doit être saluée. Ainsi, 6 000 jeunes volontaires bénéficieront d'un dispositif particulièrement efficace d'accès à l'emploi. La masse salariale globale du SMA augmentera de 4,5 millions d'euros entre 2016 et 2017, passant de 91 à 94 millions d'euros.

Je regrette que, sur la question du logement, les avancées restent, comme l'an dernier, modestes. Dans un contexte marqué par le nombre élevé de demandeurs de logements sociaux – plus de 60 000 – et alors que les besoins annuels en logements neufs dépassent les

21 000, je déplore la stagnation que connaît depuis 2014 la LBU. Ainsi, par rapport au projet de loi de finances pour 2016, les AE et les CP diminuent respectivement de 0,2 % et 0,8 %. Cette baisse apparaît d'autant plus préjudiciable que les charges à payer relatives à la LBU s'établissent à 33,5 millions d'euros, en hausse de 11,3 millions d'euros par rapport à 2014, ce qui aurait justifié un budget plus conséquent.

Je rappelle en outre que la question du logement a une importance toute particulière pour certains territoires, comme la Guyane, qui fait face à une forte pression migratoire et à de gros problèmes d'insalubrité, à tel point que l'État se voit contraint d'y mettre en place une opération d'intérêt national.

Je ne saurais terminer mon propos sans faire référence au projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle, enrichi fort justement, lors de son examen à l'Assemblée nationale, de nombreuses avancées et mesures d'ordre budgétaire. La question de son financement et de son articulation avec les documents budgétaires se pose. Très bien accueilli par les outre-mer, il sera débattu en décembre ou en janvier au Sénat. Des garanties devront alors être fournies pour que ce texte, qui entame concrètement le processus du nécessaire rattrapage avec l'hexagone, ne soit pas « un coup d'épée dans l'eau », pour reprendre les mots de mon collègue député de la Martinique, Serge Letchimy.

Je vous propose d'adopter ce budget sans modification en raison de sa stabilité maintenue durant tout le quinquennat, qui a préservé et ménagé le principal, en particulier la LBU et le SMA.

**M. Vincent Éblé.** – Nous partageons les analyses de Georges Patient et sommes favorables à l'adoption de ces crédits. Toutefois, l'idée qu'ils puissent ne pas être examinés dans l'hémicycle nous préoccupe car, plus qu'à une part thématifiée du budget de l'État, ils correspondent à une géographie particulière, et à des populations envers lesquelles ce serait une marque d'irrespect.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » et de l'article 63 rattaché, sans modification.*

*La réunion est close à 16 h 10.*



## COMMISSION DES LOIS

Lundi 7 novembre 2016

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 30*

### Statut de Paris et aménagement métropolitain – Examen des amendements au texte de la commission

**La commission examine les amendements sur son texte n° 83 (2016-2017) sur le projet de loi n° 815 (2015-2016) relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.**

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Mes chers collègues, je vous propose d'examiner la liasse d'amendements au plus tard jusqu'à 17 heures, heure approximative à laquelle débutera la discussion du texte en séance. Pour ce qui concerne, cependant, les amendements du Gouvernement sur le titre II qui nous sont parvenus en début d'après-midi, je vous propose d'en reporter l'examen à mercredi matin, à dix heures.

Nous commençons par l'examen des amendements du rapporteur.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

##### *Article 16*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 133 propose que les maires d'arrondissement de Paris soient chargés de la délivrance des autorisations d'utilisation du sol dans leur arrondissement. Cette compétence s'exercerait par délégation du maire de Paris, dans les conditions fixées par le conseil de Paris. Cette délégation permettrait une répartition des rôles entre le maire de Paris et les maires d'arrondissement : au premier, la compétence stratégique en matière d'urbanisme ; aux seconds, une compétence de proximité.

*L'amendement n° 133 est adopté.*

##### *Articles additionnels après l'article 16*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 134 tend à ce que l'attribution des logements dans un arrondissement relève du maire d'arrondissement. Cette compétence serait déléguée par le maire de Paris dans les conditions fixées par le conseil de Paris.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je ne saurais suivre notre rapporteur. Cela m'étonnerait que le maire de Paris le suive davantage...

*L'amendement n° 134 est adopté.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 135 a pour objet de clarifier, à Paris, la compétence des caisses des écoles en matière de restauration scolaire.

*L'amendement n° 135 est adopté.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 136 prévoit que, après chaque renouvellement général du conseil de Paris, une délibération de ce dernier permette la délégation, de droit, aux conseils d'arrondissement des missions portant sur le nettoyage, l'entretien et la réparation de voirie dans l'arrondissement.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – À quoi sert la délibération si la délégation est de droit ?

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Il s'agit de fixer les conditions dans lesquelles s'opérerait cette délégation.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je crains que Mme Hidalgo ne réserve pas un accueil très chaleureux à cette proposition...

**M. Roger Madec.** – Il ne s'agit pas de faire plaisir à la maire actuelle de la capitale. Le problème touche à l'identité et à l'unité de la Ville de Paris. Pour le moment, les arrondissements ne constituent pas des entités juridiques. Cet amendement est en contradiction avec le statut de la Ville.

Par ailleurs, les fonctionnaires parisiens ne veulent pas dépendre des mairies d'arrondissement. Ils ne reconnaissent que le statut unique défini par la mairie de Paris.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Le dispositif de cet amendement ne remet pas du tout en cause le statut unique des fonctionnaires de Paris. Par ailleurs, il s'agit là d'une compétence de proximité, dont la délégation aux conseils d'arrondissement serait légitime. Au reste, les pouvoirs délégués seraient précisés dans la délibération du conseil de Paris.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je veux remercier M. Madec d'avoir explicité les raisons de fond à notre opposition à cet amendement.

**Mme Esther Benbassa.** – Je suis également contre l'amendement.

*L'amendement n° 136 est adopté.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 137 vise à permettre aux maires d'arrondissement de Paris de conclure des conventions de partenariat avec des communes limitrophes sur tout sujet relevant de leurs compétences au nom du maire de Paris.

*L'amendement n° 137 est adopté.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 138 tend à déléguer, après chaque renouvellement général du conseil de Paris, l'organisation, la création et la gestion du service de la petite enfance aux conseils d'arrondissement.

**M. Roger Madec.** – Les crèches étant des équipements de proximité inscrits à l'inventaire, elles sont, de fait, gérées par le maire d'arrondissement.

Le problème, j'y insiste, concerne les agents : les organisations syndicales sont très attachées au maintien d'un statut unique à Paris. Elles ne veulent pas de double hiérarchie. Les agents ne souhaitent pas dépendre des mairies d'arrondissement. Ils veulent



être notés par leur direction centrale. Je n'ai rien contre le fond de cet amendement, mais je crains que sa mise en œuvre ne pose problème.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Les agents resteraient sous l'autorité du maire de Paris. Ils seraient simplement affectés dans les arrondissements, compte tenu de la mission qui leur serait dévolue.

*L'amendement n° 138 est adopté.*

#### *Article 21*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 140 reprend les principes de la proposition de loi de MM. Charon, Pozzo di Borgo et Dominati adoptée par le Sénat le 21 mai 2015 sur le rapport de notre collègue Alain Marc.

Il vise à concilier deux objectifs : d'une part, attribuer de nouvelles compétences de police administrative au maire de Paris, pour que les agents de surveillance de Paris (ASP) puissent exercer les fonctions d'une véritable police municipale ; d'autre part, préserver le rôle du préfet de police concernant le maintien de l'ordre public dans la capitale. L'amendement s'inspire du régime applicable dans les départements de la petite couronne.

*L'amendement n° 140 est adopté.*

*L'amendement de coordination n° 141 est adopté.*

#### *Article 26*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement de conséquence n° 139 a pour objet de prévoir le transfert de ces nouvelles compétences en matière de police générale au 1<sup>er</sup> janvier 2020, afin de laisser suffisamment de temps à la mairie de Paris et à la préfecture de police pour préparer cette réforme.

*L'amendement n° 139 est adopté.*

#### *Article 32*

*L'amendement rédactionnel n° 142 est adopté.*

### **EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

#### *Chapitre I<sup>er</sup>*

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

#### *Article additionnel avant l'article I<sup>er</sup> A*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 72 tend à organiser un référendum pour valider la présente loi. Il n'est donc pas conforme à la procédure référendaire prévue à l'article 11 de la Constitution. Retrait, sinon avis défavorable.

**Mme Esther Benbassa.** – J'y suis favorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 72 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Demande de retrait et, à défaut, avis défavorable sur l'amendement n° 31, qui a pour objet d'organiser un référendum sur les dispositions du présent projet de loi en cas d'échec de la commission mixte paritaire.

**Mme Esther Benbassa.** – Je suis pour.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 31 et, à défaut, y sera défavorable.*

#### *Article 1<sup>er</sup> A*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Demande de retrait et, à défaut, avis défavorable aux amendements identiques nos 40, 53 rectifié et 100, qui proposent de supprimer l'article 1<sup>er</sup> A.

**Mme Esther Benbassa.** – Je m'abstiens.

*La commission demande le retrait des amendements n<sup>os</sup> 40, 53 rectifié et 100 et, à défaut, y sera défavorable.*

#### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 41, qui vise à supprimer l'article 1<sup>er</sup>.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 41.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'objectif de l'amendement n° 101 est double : d'une part, rétablir la disposition procédant à la substitution de la référence à la Ville de Paris à celles à la commune et au département de Paris ; d'autre part, supprimer la faculté, pour le conseil de Paris, de proposer des évolutions législatives ou réglementaires concernant la Ville de Paris.

La commission a approuvé la simplification résultant de la création de la collectivité territoriale « Ville de Paris », par fusion du département et de la commune de Paris, qui constitue le point ultime de l'évolution amorcée voilà quelques années.

Je suis donc favorable au I, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement n° 143. En revanche, je suis défavorable au II qui est contraire à la position de la commission. Nous solliciterons donc, en séance, un vote par division sur cet amendement.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous sommes favorables au I comme au II, par fidélité au Gouvernement.

*Le sous-amendement n° 143 à l'amendement n° 101 est adopté. La commission émet un avis favorable, sous réserve de l'adoption du sous-amendement, au I et défavorable au II de l'amendement n° 101.*

### *Article 2*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 42, qui tend à supprimer l'article 2.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 42.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Les amendements identiques n°s 54 rectifié et 102 visent à supprimer les précisions relatives à la représentation du conseil de Paris au sein d'organismes extérieurs, telles qu'introduites par la commission des lois à la suite de l'adoption d'un amendement de notre collègue Pierre Charon, sous-amendé sur ma proposition.

Il convient de rappeler que, sous la réserve de la mention expresse de l'application de la proportionnelle, dans la mesure où elle peut s'appliquer, au regard du nombre des représentants à désigner, ces dispositions reprennent celles déjà prévues pour les communes, départements et régions.

Par ailleurs, les dispositions contestées ne remettent pas en cause la pérennité, jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, des représentants désignés, puisque l'article 10 les maintient expressément dans leurs fonctions jusqu'en 2020, terme de leur mandat.

**Mme Esther Benbassa.** – Je suis favorable à ces amendements.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 54 rectifié et 102.*

### *Article 3*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 43.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 103, selon lequel la rédaction relative au règlement intérieur adoptée par la commission des lois est restrictive et aboutirait à ce que ce document soit limité aux seules questions orales.

Il n'en n'est rien. Le texte de la commission se borne à renvoyer au règlement intérieur le soin de fixer les modalités encadrant les questions orales. Pour le reste, le règlement intérieur de la Ville de Paris sera régi par le droit commun communal.

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

### *Article 4*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements identiques nos 19, 32 et 89, qui visent à supprimer l'article 4.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 19, 32 et 89.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 104 tend à contester la place retenue par la commission des lois pour introduire dans le code général des collectivités territoriales le dispositif de la commission permanente.

Il nous paraît logique de l'introduire dans le code à la suite du conseil de Paris, plutôt qu'après les dispositions régissant les compétences du préfet de police pour l'exécution des délibérations du conseil de Paris et de la commission permanente.

**Mme Esther Benbassa.** – Nous sommes favorables à cet amendement.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 104.*

#### **Article 4 bis**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements identiques nos 44 et 105, qui prévoient de supprimer l'article 4 bis, créé par notre commission des lois pour instituer une conférence des maires, instance de coordination entre la mairie de Paris et les mairies d'arrondissement. Ces amendements sont donc contraires à la position de notre commission.

**Mme Esther Benbassa.** – Nous sommes pour.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous aussi !

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 44 et 105.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je rappelle que chaque délégation de vote, en commission, doit être assortie d'un motif. La commission doit trancher : soit elle accepte des pouvoirs pour des questions de commodité, soit elle vérifie que les motifs avancés correspondent à l'un des cinq cas explicitement prévus par le règlement du Sénat. Si certains se conforment au règlement et d'autres non, cela pose un problème d'équité. C'est un vrai sujet. J'en saisisrai le bureau de la commission.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Le contrôle de la recevabilité des délégations de vote ne relève pas de la compétence de la commission mais du Bureau du Sénat.

#### **Article 5**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 45 a pour objet de supprimer l'article 5, qui fixe le régime budgétaire et comptable de la collectivité unique Ville de Paris. Avis défavorable, pour les motifs précédemment exposés.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 45.*

#### **Article 6**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Pour ce qui concerne les deux amendements de suppression nos 46 et 84, j'indique que le tableau figurant à la page 35 de mon rapport précise, au centime près, les indemnités qui seraient perçues par les conseillers de Paris. Elles seraient égales à la somme des indemnités aujourd'hui perçues en tant que conseiller de Paris et en tant que conseiller départemental. Nous souhaiterions toutefois disposer d'explications de la part du Gouvernement sur cette question. Nous voulons un maximum de transparence.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements n°s 46 et 84.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 20 est relatif au régime des sanctions indemnitaires du conseil de Paris. Il est contraire à la position de notre commission. Retrait, sinon, avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 20 et, à défaut, y sera défavorable.*

#### **Article 7**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Demande de retrait et, à défaut, avis défavorable sur l'amendement n° 47, qui vise à supprimer l'article 7, ce qui serait contraire à la position de la commission.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 47 et, à défaut, y sera défavorable.*

#### **Article 8**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 48.*

#### **Article 9**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 49, qui tend à supprimer l'article 9, lequel fixe la date de création de la nouvelle collectivité au 1er janvier 2019 et habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures, coordinations et adaptations nécessitées par cette réforme.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 49.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – **Avis favorable** à l'amendement n° 106, qui tend à préciser que l'habilitation législative sollicitée par le Gouvernement pour tirer les conséquences de l'institution de la collectivité unique se traduira par plusieurs ordonnances.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 106.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Demande de retrait et, à défaut, avis défavorable sur l'amendement n° 55 rectifié, qui est satisfait sur le fond.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 55 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

#### **Article additionnel après l'article 9**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 67 rectifié tend à pérenniser la contribution de Paris au fonds de solidarité des communes d'Île-de-France après la création de la collectivité unique.

Il est satisfait par le sous-amendement que je vous ai proposé et que nous avons adopté à l'amendement n° 101 du Gouvernement à l'article 1<sup>er</sup>.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 67 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 68 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

### **Article 10**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 50.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Je suis défavorable à l'amendement n° 107, pour les motifs de cohérence rédactionnelle exposés à l'amendement n° 104 du Gouvernement à l'article 4.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous votons pour.

**Mme Esther Benbassa.** – Moi aussi.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 107.*

### **Article 11**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 51 a pour objet de supprimer l'article 11, qui vise à opérer la substitution de la nouvelle collectivité aux commune et département de Paris dans tous leurs actes. Il s'agit d'une disposition classique pour assurer la continuité des engagements juridiques. Avis défavorable.

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

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Les amendements identiques nos 13 et 56 rectifiés sont satisfaits. Retrait, sinon, défavorable.

*La commission demande le retrait des amendements n<sup>os</sup> 13 et 56 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

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

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 108.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 57 rectifié vise à transformer la métropole du Grand Paris, aujourd'hui établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, en syndicat mixte ouvert, en raison de la création de la collectivité unique. J'en sollicite le retrait. Je précise que l'amendement n° 108 règle cette question.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 57 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 58 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**Article 12**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 52, qui tend à supprimer l'article 12, lequel fixe les dispositions transitoires en matière budgétaire et comptable applicables à la Ville de Paris l'année de sa création, en 2019.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 52.*

**Article additionnel après l'article 12**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 34.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 35 prévoit de transformer les communes de Marseille et de Lyon en collectivités territoriales à statut particulier sur le modèle de la Ville de Paris. Il repose, selon nous, sur une confusion.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 35 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 33 rectifié vise à créer une commission permanente dans les communes de Marseille et de Lyon. Mêmes causes, mêmes effets !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Cet amendement n'a pas de rapport avec le texte ! L'article 45 de la Constitution pourrait être invoqué à son sujet.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 33 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**Article 16**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 22 tend à ce que les maires d'arrondissement à Paris soient chargés de la délivrance des autorisations d'utilisation du sol dans leur arrondissement. Nous avons adopté tout à l'heure un amendement que j'ai présenté sur cette question.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 22.*

**Articles additionnels après l'article 16**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 21, qui a pour objet de modifier, pour Paris, les dispositions relatives à l'attribution des subventions, en permettant aux maires d'arrondissement d'assurer leur versement effectif, par délégation du maire de Paris et dans le respect des conditions déterminées par le conseil de Paris.

**Mme Esther Benbassa.** – Je m'abstiens.

**M. Roger Madec.** – Je ne puis suivre le rapporteur.

**Mme Catherine Tasca.** – Moi non plus.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 21.*

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 23 et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 24.*

#### **Article 16 bis**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 110, qui vise à supprimer l'article 16 bis, introduit par la commission.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 110.*

**Mme Esther Benbassa.** – Nous sommes pour !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous aussi.

#### **Article 16 ter**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Défavorable à l'amendement n° 111 qui tend à supprimer l'article 16 ter, également introduit par la commission.

**Mme Esther Benbassa.** – Nous ne vous suivons pas.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous de même.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 111.*

#### **Article additionnel après l'article 16 ter**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Demande de retrait et, à défaut, avis défavorable sur l'amendement n° 37, qui vise à élargir le collège sénatorial de Paris, du Rhône et des Bouches-du-Rhône aux conseillers d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L'application de l'article 45 de la Constitution est un vrai sujet : il n'est pas invoqué à propos de cet amendement, alors qu'il l'a été à propos d'amendements, parfaitement recevables, que j'avais déposés au projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté. J'aimerais comprendre !

**Mme Jacqueline Gourault.** – Prudence ! On pourrait tenir le même raisonnement pour ce qui concerne Orléans...

**Mme Catherine Troendlé.** – On peut considérer que Paris, Lyon et Marseille ont un statut commun. Il peut y avoir un lien.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – On peut en discuter.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 37.*

#### **Article 17 (Supprimé)**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 91 et 123 proposent de rétablir l'article 17, qui a été supprimé par la commission et relatifs au



regroupement en un secteur unique des quatre premiers arrondissements parisiens. Retrait, sinon, avis défavorable.

*La commission demande le retrait des amendements n<sup>os</sup> 91 et 123 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Article 18 (supprimé)**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 121 et 124, qui visent à rétablir l'article 18, sont contraires à la position de la commission.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous soutenons le Gouvernement et Mme Benbassa du même cœur !

*La commission demande le retrait des amendements n<sup>os</sup> 121 et 124 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Article 19 (Supprimé)**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Même avis sur les amendements nos 116 et 126, pour les mêmes raisons.

*La commission demande le retrait des amendements identiques n<sup>os</sup> 116 et 126 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Article 20 (Supprimé)**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Même avis sur les amendements identiques n<sup>os</sup> 120 et 125, qui tendent à rétablir l'article 20, supprimé par la commission.

*La commission demande le retrait des amendements n<sup>os</sup> 120 et 125 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Article 21**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Je vous propose le retrait de l'amendement n° 25, au profit de l'amendement n° 140 de la commission sur le transfert des pouvoirs de police au maire de Paris. Avis défavorable à défaut.

*La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 25 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Même avis sur l'amendement n° 26.

*La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 26 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 28 et 2 rectifié traitent du problème spécifique de certaines voies et, plus particulièrement, des voies sur berge, dont la fermeture n'a pas facilité la gestion du trafic en Île-de-France, loin de là !

Nos collègues Roger Karoutchi et Yves Pozzo di Borgo proposent de confier la compétence sur ces voies au président de la région d'Île-de-France pour assurer plus de cohérence à l'échelon régional.

Il convient de prêter une attention toute particulière à ce sujet sensible. Je vous propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat sur ces deux amendements.

**Mme Jacqueline Gourault.** – On retrouve ce problème des compétences routières sur tout le territoire français. Il n'est pas choquant de penser que certaines voies puissent dépendre d'autres collectivités. Il me semble raisonnable que nous nous en remettions à la sagesse du Sénat.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – À titre personnel, je suis contre cet amendement. Créer une catégorie de voirie à caractère régional à l'intérieur d'une ville risque de faire naître des problèmes de cohérence. Prenons garde à ce que nous faisons, quand bien même certains des membres de la commission ne sont pas d'accord avec la décision du conseil de Paris.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Il ne s'agit pas d'une voirie communale quelconque. N'oublions pas que plusieurs millions de Franciliens traversent Paris chaque jour. Le projet de loi a quelque peu éludé la question des relations directes entre Paris *intra-muros* et son environnement, à savoir la petite couronne et, plus encore, la région d'Île-de-France.

L'avis de sagesse permettra au moins d'établir le débat sur ce sujet en séance publique.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Au-delà du débat politique sur ce sujet – il est important –, pour que l'on puisse, juridiquement, transférer la compétence d'une portion de voirie à la région, encore faudrait-il changer la loi pour confier une compétence en la matière aux conseils régionaux. Cela me paraît de bon sens !

**M. Roger Madec.** – De fait, la région n'est pas compétente pour la gestion de la voirie.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Si le Conseil constitutionnel était saisi, il ne pourrait que constater que la région n'a aucune compétence en matière de voirie.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Chacun pourra s'exprimer sur le sujet en séance publique.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements n<sup>os</sup> 28 et 2 rectifié.*

#### **Article additionnel après l'article 25**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 73 rectifié revient sur le dispositif des zones touristiques internationales à Paris, instauré par la loi « Macron » du 6 août 2015 que nous avons votée il y a un an et demi à peine. Le Sénat avait validé leur création. Retrait, sinon, avis défavorable.

**M. Roger Madec.** – C'est un cavalier !

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Il y a un lien ténu avec le texte puisque cet amendement concerne les compétences du maire de Paris.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 73 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

#### **Articles additionnels après l'article 26**

*La commission demande le retrait de l'amendement n°15 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 69 rectifié concerne le cas très précis de la « Maison de Nanterre ». Il est difficile de se prononcer sans avoir auditionné les personnes concernées. Retrait, sinon, défavorable.

**Mme Esther Benbassa.** – Je m'abstiens.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 69 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Le conseil d'administration du centre d'accueil de Nanterre est présidé par le préfet de police. L'amendement 70 rectifié confie cette présidence au maire de Nanterre. Je proposerai de demander l'avis du gouvernement.

*La commission convient de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 70 rectifié.*

#### **Article 27**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'article 27 transfère le pouvoir de police des aérodromes de Roissy-Charles-de-Gaulle et du Bourget au préfet de police. M. Capocanellas propose, avec l'amendement n° 39, d'y ajouter l'aérodrome d'Orly. Un tel transfert permettrait d'unifier les dispositifs de sécurité dans les aéroports parisiens.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Il y a là une logique.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Le Gouvernement s'y oppose, mettant en avant les « grandes différences » qui existeraient entre Orly et les deux autres aérodromes d'Ile-de-France. J'avoue que je ne perçois pas bien ces différences. Nos auditions, au reste, n'en ont guère fait apparaître. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 39.*

#### **Article additionnel après l'article 27**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 79 habilite le Gouvernement à réformer par décret les cercles de jeux à Paris, alors que notre commission a supprimé l'article 28 habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance. On peut certes comprendre la nécessité d'assurer une période transitoire faisant le lien entre la fermeture des actuels cercles de jeux et l'ouverture des nouveaux clubs, mais je ne puis être favorable à l'amendement car il est entaché d'une incompétence négative du législateur. Le problème est donc d'ordre procédural.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 79.*

**Article 28 (supprimé)**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Défavorable à l'amendement n° 122, qui tend à rétablir l'article 28, supprimé par la commission. Là encore, nous rencontrons une difficulté procédurale : une ordonnance ne conviendrait pas sur une problématique aussi importante.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 122.*

**Article 30**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 71 rectifié est satisfait. En effet, il est prévu que les ASP, les contrôleurs et les préposés conservent leurs rémunérations. Retrait, sinon, avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 71 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**Articles additionnels avant l'article 33**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 74 vise à réformer la taxe sur les bureaux en Ile-de-France en modifiant le périmètre des circonscriptions fiscales ainsi que le tarif demandé au mètre carré. Il a déjà été rejeté par le Sénat lors du projet de loi de finances pour 2016. La taxe au mètre carré passerait ainsi de 400 à 1 500 euros à Paris et dans les Hauts-de-Seine, ce qui semble très dissuasif ! Avis défavorable.

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

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 76 rectifié qui augmente très sensiblement le montant de la taxe sur les emplacements de parking. La hausse serait de 250 % à Paris et dans les Hauts-de-Seine !

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 76 rectifié.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable, pour les mêmes raisons, à l'amendement n° 77 rectifié qui augmente très sensiblement le montant de la taxe sur les logements vacants. Ainsi que le soulignait le rapporteur général de la commission des finances du Sénat en 2015, « *la taxe, dont les taux sont déjà élevés, ne résoudra pas la question de la vacance. Nous sommes non pas pour une fiscalité punitive, mais pour une fiscalité incitative permettant de remettre des logements sur le marché* ».

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°77 rectifié.*

**Article 35**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Notre collègue Christian Favier a déposé quatre amendements sur l'article 35, qui concerne la mutualisation des moyens entre établissements publics d'aménagement (EPA) et établissements publics fonciers (EPF). Je salue ces amendements écrits à partir d'une expérience de terrain mais il convient également de s'assurer de l'efficacité de cet article 35.

L'amendement 60 impose l'accord obligatoire des EPA et des EPF concernés, sans possibilité pour l'État d'arbitrer en cas de désaccord. Avis défavorable : il convient de ne pas bloquer le mouvement de mutualisation des ressources.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 60.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Défavorable à l'amendement n° 63, qui supprime la possibilité, utile, de mutualiser le poste de directeur général entre deux EPA ou EPF.

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

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 62 : il est normal que les EPA ou les EPF dont les moyens sont mutualisés puissent donner leur avis sur les conditions de transfert de biens et de personnels. L'amendement n° 61, qui prévoit la consultation des collectivités territoriales, serait satisfait par l'adoption de l'amendement n° 62, les collectivités étant représentées au conseil d'administration des EPA ou EPF concernés.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 62.*

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 61 et, à défaut, y sera défavorable.*

### **Article 36**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 114 qui, revenant au texte initial du Gouvernement sur les sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN), contredit l'ensemble des amendements adoptés en commission à l'initiative de MM. Marseille, Chiron et Lefèvre.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 114 et 5.*

*Elle demande le retrait de l'amendement n° 6 et, à défaut, y sera défavorable.*

### **Article 37**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Je comprends l'inquiétude de M. Favier et son souhait de voir tous les départements d'Ile-de-France représentés au conseil d'administration de Grand Paris Aménagement. Toutefois, à son amendement n° 65 rectifié, je préfère la rédaction actuelle, plus souple. Peut-être qu'un engagement du Gouvernement en séance sur le maintien du Val-de-Marne dans le conseil d'administration de Grand Paris Aménagement rassurerait notre collègue. Retrait, sinon, avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 65 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

### **Article additionnel après l'article 37**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 112 concerne les « boni de liquidation » en cas de dissolution d'offices publics de l'habitat. Il vise donc le domaine du logement social. Or ce thème n'est abordé dans aucun article du projet de loi initial.

De même, il ne concerne pas spécifiquement Paris, ni le statut métropolitain. Aussi je propose de constater l'irrecevabilité de l'amendement n° 112 au titre de l'article 45 de la Constitution.

*L'amendement n° 112 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.*

### **Article 38**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 66 rectifié concerne le périmètre de l'ordonnance relative au quartier de la Défense mais n'apparaît pas suffisamment précis. Retrait, sinon, avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 66 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement de précision n° 128.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 78 est satisfait. L'alinéa 2 de l'article 38 définit déjà les compétences du futur établissement public de la Défense et le principe de spécialité des établissements publics conduira nécessairement le Gouvernement à les définir encore plus précisément. Retrait, sinon, avis défavorable.

**Mme Esther Benbassa.** – Je voterai l'amendement.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 78 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 95 : la commission des lois n'est pas adepte des demandes de rapport.

**Mme Esther Benbassa.** – Je voterai l'amendement.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 95.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Je peine à saisir la portée concrète de l'amendement n° 99 qui prévoit que l'établissement public de la Défense devra prendre en compte les objectifs de la métropole du Grand Paris. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 99.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 113 du Gouvernement allonge le délai de dépôt du projet de loi de ratification. Il est contraire à la position de la commission puisque nous l'avons réduit de six à trois mois. Avis défavorable.

**Mme Esther Benbassa.** – Je voterai l'amendement.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 113.*

### **Article 39**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 92.*

*Article additionnel après l'article 39*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Si je soutiens la logique de l'amendement n° 81 rectifié *bis*, qui s'inspire d'ailleurs d'un rapport récent du Sénat, je demanderai son retrait ou, à défaut, y serai défavorable pour une question de forme. En effet, les lois de programmation sont prévues par l'article 34 de la Constitution. Aucune loi ordinaire ne peut fixer un « programme de loi de programmation ».

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 81 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.*

*Article 40*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 12 qui apporte une précision sur les futurs réseaux de chaleur créés par la Société du Grand Paris.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 12.*

*Article additionnel avant l'article 41 (supprimé)*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 97 rectifié propose d'étendre aux communautés urbaines et aux métropoles l'institution du conseiller communautaire suppléant pour leurs communes membres ne disposant que d'un siège dans l'organe délibérant. Une disposition analogue a été adoptée par le Sénat le 26 octobre dernier, à l'initiative de la commission des lois et de son rapporteur, lors de l'examen de la proposition de loi de notre collègue Jacqueline Gourault, relative à la recomposition de la carte intercommunale. L'adoption définitive de cette proposition de loi avant la fin de la présente session n'étant pas assurée, il est peut-être opportun de l'insérer aussi dans le présent projet de loi. Cependant, il conviendrait de l'adopter dans la même rédaction que celle de l'article 4 de la proposition de loi précitée.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je voterai cet amendement.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 97 rectifié, sous réserve d'une rectification.*

*Article 41 (supprimé)*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Nous avons supprimé, lors de notre dernière réunion, l'article 41 qui permettrait à quatre nouveaux EPCI à fiscalité propre de se transformer en métropole : ceux autour de Dijon, Orléans, Saint-Etienne et Toulon. L'amendement n° 86 assouplit encore davantage les critères : il ouvre le statut métropolitain aux EPCI à fiscalité propre de plus de 250 000 habitants, centres de la zone d'emplois la plus peuplée de leur région. L'agglomération de Tours pourrait ainsi devenir métropole. Même si le dossier que la ville a déposé est, selon le Gouvernement, solide, cet amendement concerne, potentiellement, les agglomérations de Clermont-Ferrand et de Metz... Au fil de nos réunions, nous avons ainsi vu se manifester des velléités qui aboutiraient, en fin de compte, à la création de sept, voire de huit nouvelles métropoles. Il est regrettable, encore une fois, de procéder ainsi, au détour d'un article, quand le sujet aurait mérité un texte dédié et une réflexion approfondie. Une étude d'impact serait nécessaire, dans chaque cas, pour évaluer les conséquences de la création d'une nouvelle métropole pour les collectivités environnantes,

notamment le département ou la région. La question du mode d'élection des conseillers métropolitains n'est toujours pas réglée définitivement non plus...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le mode de scrutin est un autre débat ! Lors de la commission mixte paritaire sur la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), la position du Sénat a été très claire : nous avons décidé que le principe du fléchage resterait en vigueur. Bien entendu, la situation de Lyon est substantiellement différente, puisque la métropole qui dispose de toutes les compétences du département est une collectivité territoriale à statut particulier, ce qui ne saurait rester sans conséquence en matière électorale.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mais les amendements n<sup>os</sup> 127 et 94 portent sur l'élection au suffrage universel direct selon des modalités particulières des conseillers métropolitains !

**Mme Jacqueline Gourault.** – Et le n<sup>o</sup> 127 émane du Gouvernement...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 94 est hors sujet ! Quant à l'amendement n<sup>o</sup> 127, il se borne à reporter de deux ans, soit avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019, la fixation, par la loi, de modalités particulières pour l'élection des conseillers métropolitains.

Il n'en demeure pas moins que cette question est importante et suscite des débats. J'ai été président de l'association des maires des grandes villes de France : beaucoup d'entre eux souhaitent une élection distincte au suffrage universel des conseillers, d'autres non.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – On compte aujourd'hui quinze métropoles en France. Peut-on admettre qu'un seul article de ce texte permette d'en créer d'un coup sept nouvelles sans en avoir évalué les effets ? Et cela sans en avoir exploré les conséquences ! C'est nous demander de signer un chèque en blanc, d'autant que le débat sur le mode d'élection est renvoyé à 2019. Un article sur les métropoles dans un projet de loi de 40 articles consacrés au statut de Paris, c'est un peu cavalier...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Les métropoles existantes ont été créées dans les mêmes conditions. La question du scrutin n'avait pas non plus été réglée. Et dans le délai prévu par l'amendement, ce seront les parlementaires qui décideront.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 86 et 85.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 109, 17 et 93 qui rétablissent l'article 41 dans sa rédaction initiale.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous les voterons. Il serait logique de créer une métropole dans chaque région. Quant aux agglomérations de Saint-Etienne et de Toulon, elles ont plus de 400 000 habitants.

**Mme Esther Benbassa.** – Nous les voterons.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 109, 17 et 93.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 3 rectifié *bis* et 18 rectifié *bis* sont plus restrictifs et ne visent que les agglomérations de



Dijon et Orléans. Encore une fois, cette proposition aurait dû s'inscrire dans une réflexion globale. Avis défavorable.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – J'ai déposé l'amendement n° 18 rectifié *bis* et M. Cardoux a déposé l'amendement n° 3 rectifié *bis* qui est identique, preuve qu'au-delà des clivages partisans, des rapprochements sont possibles...

**Mme Jacqueline Gourault.** – Ephémères...

**Mme Esther Benbassa.** – Ou plutôt conjoncturels.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je le conteste. Contrairement à ce que vous laissez penser, lorsqu'un parlementaire s'exprime, il ne le fait pas seul : il représente une population. La création d'une métropole à Orléans est très attendue. Encore une fois, il serait logique que chaque région compte une métropole, et je soutiendrai tous les amendements allant en ce sens.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Je ne doute pas que beaucoup souhaitent cette création dans le Loiret...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Et au-delà !

**Mme Jacqueline Gourault.** – L'argument selon lequel il faut une métropole par région est pertinent. Il reste que le rapporteur a raison de s'interroger sur la manière dont on fait la loi. Après des débats nourris, nous avons fixé des critères dans la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam). Aujourd'hui, il est question de les assouplir, avec l'inévitable effet d'entraînement que cela suscite : beaucoup d'autres agglomérations envisagent de devenir métropoles, d'autant que certains évoquent une majoration de la dotation globale de fonctionnement (DGF) au bénéfice de la métropole...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – À tort !

**Mme Jacqueline Gourault.** – Cela suscite des inquiétudes parmi les autres collectivités territoriales sur la répartition des concours financiers de l'État, au sein d'une enveloppe fermée... Non pas que j'entende opposer le rural à l'urbain – c'est une tendance contre laquelle je me suis toujours battue, jugeant qu'il existe des retombées positives de la ville sur les campagnes – mais on ne peut faire fi des inquiétudes.

Je suis élue du Loir-et-Cher, situé entre le Loiret et l'Indre-et-Loire, soit entre Tours et Orléans. Je regrette profondément qu'aucune réunion de concertation entre les élus de Tours, Orléans et Blois n'ait été organisée. Ce n'est pas faute de l'avoir demandé, d'autant plus qu'à l'époque où Pierre Sudreau était maire de Blois, un projet de création d'un pôle métropolitain dans la vallée de la Loire, alors qualifié de « métropole-jardin », avait été envisagé. Il serait raisonnable que ceux qui défendent aujourd'hui un projet de métropole consultent leurs voisins.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je me suis battu avec Jacqueline Gourault pour que notre région s'appelle « Centre-Val de Loire ». Nos intérêts sont liés. Ces amendements ne font pas obstacle à la création d'un pôle métropolitain dans la vallée de la Loire. Pierre Sudreau, maire de Blois, Roger Secrétain, maire d'Orléans, et Jean Royer, maire de Tours, en avaient, en leur temps, jeté les bases. Comme maire d'Orléans, j'ai moi-même travaillé en ce sens avec Jack Lang, alors maire de Blois, et Jean Royer. La discussion se

poursuit toujours. À l'heure de la mondialisation, les guerres picrocholines entre villes voisines ne sont plus de mise.

L'autre question que vous soulevez concerne le financement. Le passage du statut de communauté urbaine à celui de métropole ne s'accompagne d'aucune majoration de la DGF. L'accession d'Orléans au statut de métropole n'entraînerait aucun gain financier.

En revanche, je suis de ceux qui estiment que la gradation des dotations qui existe entre communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines est injuste. Depuis longtemps, je plaide pour sa révision. Alençon ou Le Creusot ont réussi dès l'origine à monter dans le train des communautés urbaines, si bien qu'elles ont touché quatre fois plus de DGF que des agglomérations comparables. Le débat sur la DGF est légitime, mais c'est un autre débat. Le vrai changement aura lieu le 1<sup>er</sup> janvier prochain, lorsque l'agglomération d'Orléans deviendra une communauté urbaine, avec une DGF majorée. Ensuite, le passage au statut de métropole sera neutre financièrement.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Le Pacte État-métropoles est malgré tout doté de 150 millions d'euros.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C'est conjoncturel...

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mais les dotations ont tendance à baisser partout ailleurs... Votre propos illustre la dynamique créée par l'abaissement des seuils. Si demain, les métropoles ne sont plus au nombre de quinze, mais de vingt-deux, cela créera un appel d'air, et davantage d'agglomérations demanderont à se transformer en communautés urbaines.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le problème des dotations de l'État aux collectivités est réel, mais il est disjoint de la question des métropoles. Le Gouvernement devra avoir le courage d'ouvrir un débat sur la DGF, car les inégalités dans sa répartition sont anciennes.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – La création de métropoles eût été la bonne occasion. Sinon, c'est uniquement cosmétique...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Encore une fois, la transformation de communautés urbaines en métropoles est un autre sujet. La création d'une métropole est sans incidence sur les dotations de l'État aux collectivités locales. Elle a un effet sur les compétences, pas sur les finances. C'est dans le rapport entre l'agglomération, le département, la région et l'État que la différence se fait sentir.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 3 rectifié bis et 18 rectifié bis.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Par voie de conséquence et par solidarité, je serai favorable à l'amendement n° 96.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Il est pourtant plus restrictif que le texte gouvernemental, qui permet la création de quatre nouvelles métropoles. Cet amendement ouvre le statut métropolitain aux EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants. Pourraient en bénéficier les agglomérations de Saint-Étienne et de Toulon ainsi que la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise, créée le 1<sup>er</sup> janvier 2016 par la fusion de six intercommunalités du nord du département des Yvelines, et qui compte 409 552 habitants.

Ce n'est pas neutre ! Approuver cet amendement tout en se déclarant favorable à l'article 41 me semble incohérent, puisqu'en faisant du seuil de 400 000 habitants le critère pertinent, il condamne, *de facto*, le régime dérogatoire prévu par l'article 41. Avis défavorable, ainsi qu'aux amendements n<sup>os</sup> 87 et 88.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 96, 87 et 88.*

**Articles additionnels après l'article 41 (supprimé)**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 127 vise à reporter de deux ans la fixation, par la loi, des modalités particulières pour l'élection des conseillers métropolitains.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – J'y suis favorable, car il est plus protecteur. La commission mixte paritaire sur la loi NOTRe a décidé que la question devrait être traitée en 2017, mais ce sera une année électorale ! Mieux vaudrait la traiter en 2019 : le débat sera de meilleure qualité. Le Gouvernement a fait preuve de sagesse en déposant cet amendement.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Vous vous exprimez avant que le rapporteur n'ait donné son avis !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Vous avez raison. Je vous prie de m'en excuser.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Nous n'arriverons pas à nous mettre d'accord, car nous ne donnons pas la même signification à ce report de deux ans de l'élection des conseils des métropoles au suffrage universel direct dans le cadre d'un scrutin dédié. Il eût été plus simple de mettre un terme définitif à cette question, qui n'a pas lieu d'être. Avis défavorable.

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

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L'amendement n° 94 est encore plus clair.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Même remarque !

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 94.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 80 rectifié prévoit de désenclaver les territoires. Il semble irrecevable, mais il mérite réflexion. Sans vouloir opposer urbain et rural, la création des métropoles pose la question de leur rapport à leur environnement.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Quarante-cinq minutes d'automobile... Il faudrait savoir de quelle voiture on parle !

*L'amendement n° 80 rectifié est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 82 et 83.*

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Comme convenu, nous examinerons mercredi les amendements du Gouvernement déposés aujourd'hui sur le titre II.

## AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

*Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Création d'une collectivité territoriale à statut particulier dénommée « Ville de Paris »</b>		
M. M. DARNAUD	S/Amt 143 à l'Amt 101	<b>Adopté</b>
<b>Article 16</b> <b>Avis du maire d'arrondissement sur toute autorisation d'établissement et de terrasse dans l'arrondissement</b>		
M. M. DARNAUD	133	<b>Adopté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 16</b>		
M. M. DARNAUD	134	<b>Adopté</b>
M. M. DARNAUD	135	<b>Adopté</b>
M. M. DARNAUD	136	<b>Adopté</b>
M. M. DARNAUD	137	<b>Adopté</b>
M. M. DARNAUD	138	<b>Adopté</b>
<b>Article 21</b> <b>Transfert de certaines polices spéciales du préfet de police vers le maire de Paris</b>		
M. M. DARNAUD	140	<b>Adopté</b>
M. M. DARNAUD	141	<b>Adopté</b>
<b>Article 26</b> <b>Entrée en vigueur des transferts de police spéciale au maire de Paris</b>		
M. M. DARNAUD	139	<b>Adopté</b>
<b>Article 32</b> <b>Dispositions tendant à faciliter la mutualisation des services entre les différentes administrations territoriales de Paris</b>		
M. M. DARNAUD	142	<b>Adopté</b>

## AMENDEMENTS DE SÉANCE

*La commission donne les avis suivants sur les amendements de séance :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Chapitre I<sup>er</sup></b> <b>Création de la collectivité à statut particulier de la Ville de Paris</b>		
M. P. DOMINATI	30	Défavorable
<b>Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup> A</b>		
M. FAVIER	72	Demande de retrait sinon avis défavorable
M. P. DOMINATI	31	Demande de retrait sinon avis défavorable
<b>Article 1<sup>er</sup> A</b> <b>Rapport sur l'évolution des structures et des compétences en Île-de-France</b>		
M. P. DOMINATI	40	Demande de retrait sinon avis défavorable
M. P. LAURENT	53 rect.	Demande de retrait sinon avis défavorable
Le Gouvernement	100	Demande de retrait sinon avis défavorable
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Création d'une collectivité territoriale à statut particulier dénommée « Ville de Paris »</b>		
M. P. DOMINATI	41	Défavorable
Le Gouvernement	101	Favorable sur le I sous réserve de l'adoption du sous-amendement du rapporteur - Défavorable au II
<b>Article 2</b> <b>Régime juridique du conseil de Paris</b>		
M. P. DOMINATI	42	Défavorable
M. P. LAURENT	54 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	102	Défavorable
<b>Article 3</b> <b>Règlement intérieur du conseil de Paris</b>		
M. P. DOMINATI	43	Défavorable
Le Gouvernement	103	Défavorable
<b>Article 4</b> <b>Commission permanente</b>		
M. POZZO di BORGO	19	Défavorable
M. P. DOMINATI	32	Défavorable
Mme BENBASSA	89	Défavorable
Le Gouvernement	104	Défavorable

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 4 bis</b> <b>Conférence des maires</b>		
M. P. DOMINATI	44	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	105	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5</b> <b>Régime budgétaire et comptable de la Ville de Paris</b>		
M. P. DOMINATI	45	<b>Défavorable</b>
<b>Article 6</b> <b>Mise en place d'un régime indemnitaire spécifique aux membres du Conseil de Paris</b> <b>et aux maires et adjoints aux maires d'arrondissement de Paris</b>		
M. P. DOMINATI	46	<b>Sagesse</b>
M. MÉZARD	84	<b>Sagesse</b>
M. POZZO di BORGO	20	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
<b>Article 7</b> <b>Transfert des agents de la commune et du département de Paris à la collectivité unique</b>		
M. P. DOMINATI	47	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
<b>Article 8</b> <b>Coordinations</b>		
M. P. DOMINATI	48	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
<b>Article 9</b> <b>Entrée en vigueur et habilitation législative</b>		
M. P. DOMINATI	49	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
Le Gouvernement	106	<b>Favorable</b>
M. P. LAURENT	55 rect.	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 9</b>		
M. P. LAURENT	67 rect.	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
M. P. LAURENT	68 rect.	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
<b>Article 10</b> <b>Maintien des mandats en cours</b>		
M. P. DOMINATI	50	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	107	<b>Défavorable</b>
<b>Article 11</b> <b>Substitution de la Ville de Paris aux communes et département de Paris</b> <b>dans tous leurs actes</b>		
M. P. DOMINATI	51	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. MARSEILLE	13	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
M. P. LAURENT	56 rect.	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
M. MARSEILLE	98	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
Le Gouvernement	108	<b>Favorable</b>
M. P. LAURENT	57 rect.	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
M. P. LAURENT	58 rect.	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
<b>Article 12</b> <b>Régime budgétaire et comptable transitoire de la Ville de Paris</b>		
M. P. DOMINATI	52	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 12</b>		
M. P. DOMINATI	34	<b>Défavorable</b>
M. P. DOMINATI	35	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
M. P. DOMINATI	33 rect.	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
<b>Article 16</b> <b>Avis du maire d'arrondissement sur toute autorisation d'étagage et de terrasse dans l'arrondissement</b>		
M. POZZO di BORGO	22	<b>Défavorable</b>
<b>Articles additionnels après l'article 16</b>		
M. POZZO di BORGO	21	<b>Favorable</b>
M. POZZO di BORGO	23	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
M. POZZO di BORGO	24	<b>Défavorable</b>
<b>Article 16 bis</b> <b>Modalités de répartition de la dotation de gestion locale entre les arrondissements en cas de désaccord avec le conseil municipal</b>		
Le Gouvernement	110	<b>Défavorable</b>
<b>Article 16 ter</b> <b>Modification des modalités de répartition de la dotation d'animation locale</b>		
Le Gouvernement	111	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 16 ter</b>		
M. P. DOMINATI	37	<b>Défavorable</b>
<b>Article 17 (supprimé)</b> <b>Création d'un secteur électoral regroupant les quatre premiers arrondissements de Paris</b>		
Mme BENBASSA	91	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	123	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
<b>Article 18 (supprimé)</b> <b>Création d'un secteur électoral regroupant les quatre premiers arrondissements de Paris</b>		
Mme BENBASSA	121	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
Le Gouvernement	124	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
<b>Article 19 (supprimé)</b> <b>Mise en place d'une conférence d'arrondissements chargée de préparer le secteur regroupant les quatre premiers arrondissements parisiens</b>		
Mme BENBASSA	116	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
Le Gouvernement	126	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
<b>Article 20 (supprimé)</b> <b>Date d'entrée en vigueur du nouveau secteur unique</b>		
Mme BENBASSA	120	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
Le Gouvernement	125	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
<b>Article 21</b> <b>Transfert de certaines polices spéciales du préfet de police vers le maire de Paris</b>		
M. POZZO di BORGO	25	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
M. POZZO di BORGO	26	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
M. POZZO di BORGO	28	<b>Sagesse</b>
M. KAROUTCHI	2 rect.	<b>Sagesse</b>
<b>Article additionnel après l'article 25</b>		
M. P. LAURENT	73 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Articles additionnels après l'article 26</b>		
Mme DEBRÉ	15 rect. bis	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
Mme GONTHIER-MAURIN	69 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme GONTHIER-MAURIN	70 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article 27</b> <b>Transfert au préfet de police de Paris de la police des aérodromes de Paris-Charles-de-Gaulle et du Bourget</b>		
M. CAPO-CANELLAS	39	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 27</b>		
M. BIZET	79	<b>Défavorable</b>



Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 28 (supprimé)</b> <b>Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour réformer le régime juridique des établissements de jeux</b>		
Le Gouvernement	122	<b>Défavorable</b>
<b>Article 30</b> <b>Transfert sous l'autorité du maire de Paris des agents chargés de la circulation, du stationnement et de la gestion des fourrières</b>		
M. P. LAURENT	71 rect.	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
<b>Articles additionnels avant l'article 33</b>		
M. FAVIER	74	<b>Défavorable</b>
M. P. LAURENT	76 rect.	<b>Défavorable</b>
M. P. LAURENT	77 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 35</b> <b>Possibilité pour les établissements publics fonciers et d'aménagement de l'État de recourir aux moyens d'un autre de ces établissements</b>		
M. FAVIER	60	<b>Défavorable</b>
M. FAVIER	63	<b>Défavorable</b>
M. FAVIER	62	<b>Favorable</b>
M. FAVIER	61	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
<b>Article 36</b> <b>Création des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN)</b>		
Le Gouvernement	114	<b>Défavorable</b>
M. MARSEILLE	5	<b>Défavorable</b>
M. MARSEILLE	6	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
<b>Article 37</b> <b>Composition du conseil d'administration de Grand Paris Aménagement et coordinations relatives à sa nouvelle appellation</b>		
M. FAVIER	65 rect.	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 37</b>		
Le Gouvernement	112	<b>Irrecevable (art. 48, alinéa 3, du règlement)</b>
<b>Article 38</b> <b>Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour créer un établissement public local chargé de l'aménagement, de la gestion et de la promotion du quartier d'affaires de La Défense</b>		
Mme GONTHIER-MAURIN	66 rect.	<b>Demande de retrait</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	128	<b>Favorable</b>
M. GATTOLIN	78	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
M. GATTOLIN	95	<b>Défavorable</b>
M. GATTOLIN	99	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	113	<b>Défavorable</b>
<b>Article 39</b> <b>Dérogation à la procédure d'autorisation administrative unique</b> <b>pour certaines infrastructures linéaires de transport</b>		
Mme BENBASSA	92	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 39</b>		
M. MÉZARD	81 rect. bis	<b>Demande de retrait sinon avis défavorable</b>
<b>Article 40</b> <b>Extension des missions de la Société du Grand Paris</b> <b>à des activités d'exploitation de réseaux de chaleur</b>		
M. MARSEILLE	12	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel avant l'article 41 (supprimé)</b>		
M. VINCENT	97 rect.	<b>Favorable si rectifié</b>
<b>Article 41 (supprimé)</b> <b>Élargissement des critères de création des métropoles</b>		
Mme RIOCREUX	86	<b>Défavorable</b>
Mme M. ANDRÉ	85	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	109	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	17	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	93	<b>Défavorable</b>
M. CARDOUX	3 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. SUEUR	18 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. VINCENT	96	<b>Défavorable</b>
Mme RIOCREUX	87	<b>Défavorable</b>
Mme RIOCREUX	88	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 41 (supprimé)</b>		
Le Gouvernement	127	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	94	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	80 rect.	<b>Irrecevable (art. 48, alinéa 3, du règlement)</b>

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MÉZARD	82	Défavorable
M. MÉZARD	83	Défavorable

*La réunion est close à 16 heures.*

**Mercredi 9 novembre 2016**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 10*

### **Communications diverses**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous recevrons le ministre de l'intérieur à propos du fichier des cartes nationales d'identité et des passeports mardi 15 novembre à 9 heures. L'audition sera ouverte aux membres des autres commissions, ainsi qu'à la presse.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Quand le débat en séance publique sur ce thème est-il prévu ?

**M. Philippe Bas, président.** – La date de cet éventuel débat n'a pas encore été fixée. Ce débat répondrait à un souhait de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), repris à son compte par le ministre de l'intérieur. L'audition de la semaine prochaine nous donnera déjà la possibilité d'approfondir la question.

J'ai également demandé à entendre le président du Conseil national du numérique et la présidente de la Cnil. Le Sénat a été à l'origine d'une proposition de loi adoptée en 2012 contre les usurpations d'identité, une tragédie qui touche un nombre croissant de nos concitoyens.

**M. Hugues Portelli.** – Sans compter les faux papiers utilisés par les arrivants sur le territoire national.

**M. Philippe Bas, président.** – Dès 2005, le Sénat avait envisagé la création d'un fichier numérique fiable des documents d'identité. La proposition de loi sénatoriale déposée en 2010 a malheureusement été déséquilibrée par un amendement du Gouvernement après un accord en commission mixte paritaire qui a provoqué un dernier mot de l'Assemblée nationale et une censure du Conseil constitutionnel en 2012 ; il reste que notre travail a été, à mon avis, respectueux des libertés, consensuel et utile.

### **Nomination d'un rapporteur**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous devons désigner un rapporteur sur le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique. Un grand nombre des articles de ce texte seront délégués au fond aux autres commissions permanentes, mais la nôtre est traditionnellement compétente

sur les textes relatifs à l'outre-mer. Je propose la désignation de Mathieu Darnaud, qui a déjà rapporté plusieurs textes sur ce thème.

*M. Mathieu Darnaud est nommé rapporteur sur le projet de loi de programmation n° 19 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.*

**Création d'une commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalable, les conditions de réalisation et leur suivi dans la durée - Création d'une commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen - Nomination d'un rapporteur pour avis et examen de deux rapports pour avis**

*M. Philippe Bas est nommé rapporteur pour avis sur la proposition de résolution n° 75 (2016-2017), présentée par M. Ronan Dantec et les membres du groupe écologiste, tendant à la création d'une commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi dans la durée, ainsi que sur la proposition de résolution n° 96 (2016-2017), présentée par M. Bruno Retailleau et les membres du groupe Les Républicains, apparentés et rattachés, tendant à la création d'une commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen.*

**M. Philippe Bas, rapporteur pour avis.** – Nous sommes saisis d'une proposition de résolution, présentée par M. Ronan Dantec et les membres du groupe écologiste, tendant à la création d'une commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi dans la durée et d'une proposition de résolution, présentée par M. Bruno Retailleau et les membres du groupe Les Républicains, apparentés et rattachés, tendant à la création d'une commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen.

Vous venez de me désigner comme rapporteur. J'ai constaté que les conditions juridiques requises pour la création de ces commissions d'enquête étaient remplies. Je vous propose donc d'adopter mes rapports pour avis et d'admettre que les propositions de résolution sont recevables.

*La commission déclare recevables les deux propositions de résolution.*

## Statut de Paris et aménagement métropolitain – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

**La commission poursuit l'examen des amendements sur son texte n° 83 (2016-2017) sur le projet de loi n° 815 (2015-2016) relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain (procédure accélérée).**

### EXAMEN DE L'AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

#### *Article 10*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement n° 150 est un amendement de conséquence de la suppression de l'article 4 instituant une commission permanente.

*La commission adopte l'amendement n° 150.*

### EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

#### *Articles additionnels après l'article 35*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – J'ai longtemps cherché le lien entre le texte initial et l'amendement n° 145 qui précise le statut juridique de l'établissement public du campus Condorcet. Toutefois, plutôt que de vous proposer de déclarer irrecevable cet amendement, j'en demande le retrait.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 145 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Reprenant la logique de deux amendements déposés en commission par nos collègues Sophie Primas, Alain Vasselle et Alain Richard mais déclarés contraires à l'article 40 de la Constitution, l'amendement n° 147 rectifié du Gouvernement autorise à titre expérimental la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) d'Île-de-France à exercer son droit de préemption sur la vente de parcelles forestières d'une superficie inférieure à 3 hectares, alors qu'aujourd'hui elle ne peut préempter que les surfaces inférieures à un demi hectare en petite couronne et à un hectare en grande couronne. Élargir le droit de préemption permettrait de lutter contre le mitage des parcelles constaté en Ile-de-France. Avis favorable.

**M. Alain Vasselle.** – J'y suis favorable à la condition que le droit de préemption prévu dans l'amendement soit parfaitement encadré. Depuis quelques années, les Safer ont tendance à agir comme des agences immobilières tout en jouissant de davantage de droits que ces dernières. Cela crée une situation inéquitable.

**M. Alain Richard.** – En Île-de-France, se multiplient les achats à bon compte de parcelles forestières abandonnées pour y faire ensuite de l'habitat dispersé. Ces opérations contribuent à la dégradation du patrimoine forestier et du cadre de vie. D'où la mesure proposée, que le Gouvernement a bien voulu reprendre dans cet amendement, qui vise à protéger le patrimoine forestier dans une région où la pression foncière est très forte. Les Safer n'auront le droit de préempter que dans certains cas.

**M. Alain Vasselle.** – Avant toute vente de parcelle forestière, le droit en vigueur impose aux notaires de consulter les propriétaires riverains, qui ont un droit d'acquisition prioritaire. Attention à ne pas les priver de ce droit en autorisant les Safer à préempter. En réalisant des acquisitions à droit minoré, ces dernières pourraient retirer un avantage financier de la revente des parcelles. Voilà le véritable problème.

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement prévoit – je cite l'objet – que le droit de préemption des Safer « ne peut l'emporter sur les droits de préférence prévus par l'article L. 331-19 du code forestier bénéficiant aux propriétaires de terrains boisés contigus ». Cela ne répond-il pas à votre préoccupation ?

**M. Alain Vasselle.** – Je prends note de cette garantie.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 147 rectifié.*

### **Article 37**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Je comprends la logique de l'amendement n° 129 du Gouvernement qui sépare la fonction de directeur général de Grand Paris Aménagement de celle de président du conseil d'administration. Toutefois, il a été déposé trop tardivement pour me laisser le temps de mener les auditions et entretiens qui s'imposent. De plus, la répartition des sièges entre l'État et les collectivités locales et la date à laquelle un décret doit modifier un autre décret relèvent du pouvoir réglementaire.

À ce stade de la réflexion, avis défavorable.

**M. Christian Favier.** – Je partage les réserves du rapporteur. Cet amendement modifie substantiellement la gouvernance de Grand Paris Aménagement. Certes, la métropole n'y est pas représentée en tant que telle en l'état du droit, mais les territoires qui la composent le sont. Tout cela mériterait un examen plus détaillé.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 129.*

### **Article additionnel après l'article 37**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 144 du Gouvernement, qui modifie des dispositions de la loi « liberté de la création, architecture et patrimoine » relatives à la publicité à proximité des monuments historiques, est un cavalier législatif. À ce titre, il est irrecevable.

*L'amendement n° 144 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.*

### **Article additionnel après l'article 39**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 146 relatif à la desserte de l'aéroport de Roissy appelle la même remarque que l'amendement n° 129. Le Sénat a adopté lundi le projet de loi relatif au Charles-de-Gaulle Express... Il y a là un problème de méthode. Le CDG Express, le RER B et la ligne 17 du Grand Paris Express relieront, à terme, Paris à l'aéroport de Roissy. Il convient de les traiter ensemble. Or dans cet amendement, le Gouvernement revient sur la desserte assurée par le Grand Paris Express en prévoyant un arrêt de quatre minutes en gare de Pleyel. Dans ces conditions, retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 146 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Articles additionnels après l'article 41 (supprimé)**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 130 remédie à la censure par le Conseil constitutionnel, le 21 octobre 2016, de la procédure de rattachement à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre d'une commune nouvelle résultant de la fusion de communes appartenant à des EPCI distinctes, prévue au II de l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales. Il reprend une disposition adoptée par le Sénat le 26 octobre dernier lors de l'examen de la proposition de loi sur la recomposition de la carte intercommunale. En l'absence de certitude sur l'adoption de cette dernière avant la fin de l'année, il me semble opportun d'adopter l'amendement.

**M. Jean Louis Masson.** – Je me félicite que le Gouvernement se préoccupe de la cohérence des limites des communes nouvelles et intercommunalités ; mais cela doit s'inscrire dans une vision globale des circonscriptions administratives. Ainsi, dans le bouleversement actuel, rien n'est prévu pour aider les intercommunalités à éviter les chevauchements sur deux ou trois départements.

**M. Alain Vasselle.** – Je me rallie à l'avis du rapporteur, mais nous nous éloignons du cœur du texte. Attendons le bilan général de la mission de suivi et de contrôle de la mise en œuvre de la loi NOTRe désignée par notre commission pour élaborer un texte global, plutôt que de corriger les dispositions de la loi au fil des textes.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Je partage votre analyse. Notre mission de suivi, qui a souhaité conduire un travail exhaustif, rendra son rapport avant de la fin de l'année. Je n'ai pas souhaité déclarer cet amendement irrecevable car il concerne les métropoles.

**M. Alain Richard.** – C'est un débat de gestion de la procédure législative. Nous avons adopté une proposition de loi rééquilibrant la répartition des conseillers communautaires par accord local, mais elle a peu de chances d'aboutir, n'ayant pas été inscrite en priorité à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Le Conseil constitutionnel venait d'annuler une disposition permettant aux communes nouvelles de rejoindre l'intercommunalité de leur choix. C'est pourquoi le ministre Jean-Michel Baylet a proposé l'insertion de ces dispositions dans la proposition de loi de notre collègue Jacqueline Gourault, afin de lui donner une petite chance d'être adoptée. Si, au lieu de cela, nous les transposons dans ce texte, il est probable que la proposition de loi de notre collègue finira dans un tiroir... Tactiquement, cela ne me semble pas judicieux.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Envisagez-vous, comme je crois le comprendre, une révision de la loi NOTRe ?

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – La mission de suivi et de contrôle a été constituée dans l'idée que son rapport final servirait de base à un texte global qui corrigerait la loi NOTRe et irait plus loin dans certains domaines, puisque nous examinons l'ensemble des lois de réforme territoriale depuis 2010. Des tendances lourdes se dégagent de notre travail, sur l'eau et l'assainissement, les intercommunalités – notamment la question de la revoyure – ou encore les communes nouvelles.

**M. Philippe Bas, président.** – Je remercie nos collègues de la mission de suivi pour leur travail qui progresse rapidement.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 130.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Issus du comité interministériel aux ruralités, les amendements n°s 131 et 132 du Gouvernement réduisent, pour le premier, la liste des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité et élargissent, pour le second, la liste des attributions que le conseil municipal peut déléguer au maire. En dépit de leur intérêt, ces dispositions me semblent irrecevables car elles ne présentent pas de lien, même indirect, avec le projet de loi.

*Les amendements n°s 131 et 132 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.*

#### AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

*Le sort de l'amendement du rapporteur examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 10 Maintien des mandats en cours</b>		
M. DARNAUD	150	<b>Adopté</b>

#### AMENDEMENTS DE SÉANCE

*La commission donne les avis suivants sur les amendements de séance :*

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article additionnel après l'article 35</b>		
Le Gouvernement	145	<b>Demande de retrait, sinon avis défavorable</b>
Le Gouvernement	147 rect.	<b>Favorable</b>
<b>Article 37 Composition du conseil d'administration de Grand Paris Aménagement et coordinations relatives à sa nouvelle appellation</b>		
Le Gouvernement	129	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 37</b>		
Le Gouvernement	144	<b>Irrecevable (article 48 alinéa 3 du Règlement)</b>
<b>Article additionnel après l'article 39</b>		
Le Gouvernement	146	<b>Demande de retrait, sinon avis défavorable</b>



Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article additionnel après l'article 41 (Supprimé)</b>		
Le Gouvernement	130	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	131	<b>Irrecevable (article 48 alinéa 3 du Règlement)</b>
Le Gouvernement	132	<b>Irrecevable (article 48 alinéa 3 du Règlement)</b>

**Loi de finances pour 2017 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » - Programme « Protection des droits et libertés » - Examen du rapport pour avis**

**La commission procède ensuite à l'examen du rapport pour avis de M. Jean-Yves Leconte sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Direction de l'action du Gouvernement », programme « Protection des droits et libertés »).**

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis.** – Le programme 308 intitulé « Protection des droits et libertés » recouvre dix autorités administratives indépendantes (AAI) et une autorité publique indépendante (API), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Le budget de ces organismes varie de 200 000 à 38 millions d'euros.

Le montant total des autorisations d'engagement pour ce programme s'élève à 101 millions, en hausse de 4 % par rapport à 2016, et celui des crédits de paiement, à 95 millions, en baisse de 7 %.

Le regroupement d'une partie des AAI dans l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy se poursuit : la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et le Défenseur des droits s'y sont déjà installés cet automne, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH), le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) et la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) devraient les rejoindre dans un an. Ces mouvements ont pour conséquence un transfert des loyers versés du programme 308 vers le programme 129. Les conditions de réalisation de l'opération ayant été débattues à la commission des finances, je me contenterai de constater que la baisse des crédits du Défenseur des droits est liée à ce transfert.

Plusieurs évolutions sont à relever dans les périmètres de compétence des AAI. Conformément à la loi sur la République numérique, la CNIL se voit confier les attributions relatives au droit à l'oubli et à l'anonymisation dans le cadre de l'*open data*. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) sera chargée de traiter les déclarations de patrimoine des fonctionnaires et des magistrats et de contrôler la pratique du « pantouflage ». Le CSA passera, à sa demande, du contrôle de l'égalité du temps de parole des candidats à l'élection présidentielle à celui de l'équité.

La décision du Conseil constitutionnel relative aux communications hertziennes, en prévoyant la compétence de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) sur les techniques mises en œuvre par ce moyen de communication, aura pour conséquence un accroissement de l'activité de cette dernière.

Les dispositions du projet de loi dit « Sapin II » prévoyant une aide financière sous forme d'une avance sur les frais de procédure et de secours financier temporaire des lanceurs d'alerte, supprimées par le Sénat, ont été réintroduites hier par l'Assemblée nationale en lecture définitive. Elles devraient engendrer pour le Défenseur des droits une dépense supplémentaire non prévue dans son budget. Le Secrétaire général du Gouvernement m'a indiqué que le financement de cette nouvelle compétence serait abondé par l'État une fois la loi promulguée.

Les autorisations d'engagement de la HATVP doublent, alors que les crédits de paiement sont en augmentation de 60 %. L'autorité, pour faire face à l'afflux de déclarations de patrimoine et d'intérêts que j'ai évoqué, recrute dix ETP supplémentaires. Toutefois, la mise en place de la procédure de déclaration en ligne, qui lui évitera la conservation de documents papier dont je ne perçois plus l'utilité, m'incite à penser que la HATVP est très bien dotée.

**M. Jacques Mézard.** – Bien vu !

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis.** – Le CSA, je l'ai indiqué, est favorable au contrôle de l'équité du temps de parole ; toutefois, constatant l'augmentation du nombre de chaînes de radio et de télévision, l'autorité estime que son budget ne suffit pas face à cette tâche plus complexe qu'un simple contrôle d'égalité. Le manque de moyens laisse à penser que le contrôle du CSA sera essentiellement basé sur les déclarations des médias.

Malgré le manque de moyens déploré par son président, Olivier Schrameck, le CSA souhaiterait étendre son rôle de régulateur aux sites internet des chaînes de radio et de télévision, alors que la loi ne le prévoit pas. Par ailleurs, le collège de l'autorité va être réduit, mais je ne dispose pas des chiffres du budget de cet organe.

La CNIL a signalé que le nombre de plaintes et de dossiers qu'elle avait à traiter avait été multiplié par deux entre 2012 et 2015 ; or ce ne sont pas des tâches que peut traiter un algorithme. De là une tension sur son budget. Le règlement européen sur la protection des données qui entrera en vigueur en 2018 prévoit un passage du régime de l'autorisation préalable à un régime de déclaration assorti d'une sanction en cas de non-respect des obligations. La CNIL, dans ce cadre, pourra prononcer des amendes allant jusqu'à 4 % du chiffre d'affaires mondial de l'entreprise contrevenante. La conséquence sera double pour l'autorité : moins d'autorisations à délivrer en amont, et davantage de recettes qui abondent le budget de l'État.

La CNIL nous a aussi indiqué que le blocage des sites pédopornographiques ou faisant l'apologie du terrorisme était confié à une personnalité qualifiée qui n'a pas de suppléant, ce qui pose difficulté. En outre, il est difficile de trouver des agents à la fois volontaires et qualifiés pour visionner ces sites.

2016 a été la première année de plein exercice pour la CNCTR. Elle a pour mission de délivrer un avis préalable sur toutes les demandes de mise en œuvre des techniques de renseignement, aux termes de la loi de juillet 2015. Elle assure également un contrôle *a posteriori*. D'après son président, la CNCTR est en mesure de délivrer les avis dans un délai raisonnable. La modification du contexte européen du renseignement appelle une réflexion sur le développement des coopérations entre les services de contrôle des différents États membres.

De taille très réduite, la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) a néanmoins un rôle important, puisqu'elle émet des avis sur la déclassification et la communication d'informations protégées par le secret défense. Son président accompagne également toute perquisition dans des locaux abritant ce type d'informations. Le principal problème de cette autorité – nous en avons fait part, l'année dernière, au Secrétaire général du Gouvernement – est le fait que son fonctionnement est assuré par du personnel détaché du ministère de la défense, ce qui peut porter atteinte à son indépendance.

La Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL), Adeline Hazan, nous a annoncé son intention de mener à bien avant la fin de son mandat la visite de tous les établissements psychiatriques sur le territoire. C'est une mission essentielle qui permet de fixer un cadre aux hôpitaux psychiatriques en matière de privation de liberté. Enfin, Mme Hazan a souligné qu'il restait peu de temps aux contrôleurs pour participer aux questions qui agitent le débat public, comme la détention des mineurs ou la radicalisation. Cette frustration est compensée par des interventions publiques ciblées sur des sujets identifiés comme majeurs.

Malgré ces réserves – en particulier la situation anormale du CCSDN, que le projet de lois de finances pour 2017 ne règle pas en dépit des promesses formulées l'année dernière – je vous propose d'approuver les crédits du programme 308.

**M. Jacques Mézard.** – Je remercie notre rapporteur pour son travail qui démontre tout l'intérêt de veiller à l'évolution des budgets des autorités administratives dites indépendantes. Ce qu'il a dit sur la HATVP en est l'illustration : il n'a pas été convaincu par les financements octroyés à cette autorité dans le projet de budget. Attention aux dérives, ne serait-ce que financières.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je m'interroge sur la capacité du CSA à juger en équité – et non plus en égalité – les temps de parole des candidats : disposez-vous d'informations plus précises ?

**Mme Catherine Tasca.** – Notre rapporteur a évoqué le regroupement de plusieurs AAI dans un même site : quels sont les organismes concernés ? Le CSA en fera-t-il partie ?

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis.** – La CNIL et le Défenseur des droits sont déjà installés dans l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy ; la CADA, le CCNE et la CNCDH devraient les rejoindre d'ici un an.

Je ne dispose pas d'information particulière concernant l'équité, monsieur Collombat : les radios et les télévisions devront déclarer les temps de parole des candidats mais je ne sais qui, *in fine*, sera juge. Le président du CSA nous a indiqué qu'il ne disposerait pas du personnel pour tout enregistrer et tout regarder. Certes, des logarithmes pourraient y parvenir mais je n'ai hélas pas le sentiment que le CSA dispose de tels outils. La notion d'égalité est objective alors que celle d'équité est beaucoup plus subjective et peut varier en fonction de la déontologie de chaque radio et de chaque chaîne de télévision. Il est paradoxal de prévoir des moyens à l'identique alors que les missions du CSA se sont complexifiées.

Compte tenu du rôle de « vigie » de certaines AAI en période d'état d'urgence (Défenseur des droits, CGLPL, CNCDH), il est surprenant de constater que la HATVP

bénéficie de la plus forte augmentation de crédits. Certes, l'évolution de son périmètre et les élections à venir peuvent le justifier, mais de telles hausses ne sauraient être systématiques.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection des droits et libertés » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».*

### **Loi de finances pour 2017 - Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » - Programme « Fonction publique » - Examen du rapport pour avis**

**Enfin la commission procède à l'examen du rapport pour avis de Mme Catherine Di Folco sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « gestion des finances publiques et des ressources humaines », programme « fonction publique »).**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis.** – Pour cet avis budgétaire « fonction publique », je vous propose tout d'abord d'examiner l'évolution des effectifs de la fonction publique d'État.

Un rappel : la fonction publique représente plus de 5 millions d'équivalents temps plein (ETP), soit environ 20 % de l'emploi total. Ces effectifs sont répartis entre l'État (45 % des ETP), les collectivités territoriales (34 %) et les hôpitaux (21 %).

En 2012, l'objectif du Gouvernement était de stabiliser ces effectifs au cours du quinquennat. Des créations de postes étaient prévues dans des secteurs identifiés comme prioritaires (enseignement, justice, sécurité), tout comme une réduction à due concurrence des effectifs dans les autres domaines d'intervention de l'État.

S'agissant des créations, 60 000 postes supplémentaires dans le secteur de l'enseignement et 5 000 dans ceux de la sécurité et de la justice étaient annoncés pendant le quinquennat. À cet objectif initial se sont ajoutés l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM), avec la création de 2 300 postes au ministère de la défense en 2016, et le pacte de sécurité, annoncé par le président de la République à la suite des attentats de 2015, qui prévoyait la création de 8 500 emplois supplémentaires sur deux ans.

Durant ce quinquennat, un total de 75 800 postes supplémentaires a ainsi été annoncé pour les secteurs prioritaires. En prenant en compte les créations de postes prévues par le projet de loi de finances pour 2017, cet objectif devrait être dépassé avec 79 527 emplois créés depuis 2012. Cet écart s'explique principalement par des créations de postes supplémentaires dans les secteurs de la justice et de la sécurité.

Parallèlement, 36 447 postes ont été supprimés en cinq ans, notamment 15 000 postes au ministère de la défense en 2013 et 2014, 11 000 postes au ministère des finances et des comptes publics, *etc.*

Durant ce quinquennat, les créations nettes de postes dans la fonction publique d'État s'établiraient ainsi à 43 080. L'objectif initial de stabilité des effectifs n'a donc pas été tenu.

Corrélativement, la masse salariale de l'État a augmenté de 3,2 milliards d'euros par rapport à 2016, pour un total de 84,69 milliards en 2017, soit + 4 %. Cette augmentation

s'explique notamment par la création de nouveaux postes, pour des dépenses supplémentaires estimées à 560 millions, et par l'augmentation de 0,6 % de la valeur du point d'indice pour un montant de 850 millions. Il s'agit de la deuxième hausse consécutive de cet indice, après six années de gel. Enfin, la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) coûtera 687 millions en 2017.

En 2015, la Cour des comptes avait qualifié de préoccupante l'augmentation de la masse salariale de l'État, cette tendance contribuant à aggraver le déficit public et empêchant de dégager des marges budgétaires supplémentaires pour rénover la gestion de la fonction publique. Je ne peux que suivre cette position.

J'en viens maintenant à l'étude du programme 148 « fonction publique ».

Piloté par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), ce programme est intégré à la mission « gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Il comprend trois actions : la formation interministérielle, l'action sociale interministérielle et le développement de l'apprentissage. Ce programme ne concerne que les politiques interministérielles de ressources humaines : il vise à appuyer et à compléter les initiatives ministérielles, non à s'y substituer.

Au titre du projet de loi de finances pour 2017, le programme 148 est doté de 245,14 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 4,57 % par rapport à 2016. Les crédits consacrés à l'action sociale interministérielle restent stables. Ceux alloués à la formation augmentent de 6,34 % et ceux alloués à l'apprentissage de 18,57 %.

Concernant la formation interministérielle des fonctionnaires, près de 90 % des crédits du programme 148 sont destinés à l'École nationale d'administration (ENA) et aux instituts régionaux d'administration (IRA). Les crédits se montent à 83,13 millions d'euros, soit une hausse de 4,96 millions par rapport à 2016. Cette augmentation est due à l'accroissement du nombre d'élèves accueillis au sein des IRA et à la création d'un fonds d'innovation RH doté d'un million. Ce fonds permettrait de financer des expérimentations en matière RH sur la base d'un appel à projet national.

Consacrée à l'apprentissage, la deuxième action du programme 148 a été créée en 2016 pour inciter les administrations de l'État à recruter des apprentis. Elle permet de prendre en charge la moitié des coûts de rémunération et de formation des apprentis recrutés en 2015 et 2016. Le montant de cette action augmente de 5,57 millions d'euros pour un total de 35,57 millions. Les objectifs fixés étaient ambitieux : le Gouvernement voulait recruter 4 000 apprentis en 2015 et 10 000 cette année. Les objectifs ont été dépassés pour 2015, avec 4 496 apprentis intégrés à la fonction publique d'État. En revanche, l'objectif pour 2016 n'est pas encore atteint puisqu'en octobre, seuls 7 700 apprentis avaient été recrutés.

Cette action ne s'adresse qu'au versant étatique de la fonction publique et non aux versants territorial et hospitalier, ce qui est regrettable. Les chiffres de recrutement d'apprentis dans la fonction publique territoriale sont d'ailleurs préoccupants : alors que les collectivités sont les principaux employeurs d'apprentis dans le secteur public, leur recrutement est passé de 7 218 en 2014 à 6 510 en 2015.

Je fais une parenthèse concernant l'apprentissage dans la fonction publique territoriale. Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est missionné depuis l'an passé pour la formation des apprentis, malgré la baisse de la cotisation due par les

collectivités territoriales à cet établissement public, cotisation qui est passée en 2015 de 1 % à 0,9 % de la masse salariale. Les réserves financières du CNFPT vont fondre rapidement, d'autant que le taux de 0,9 % est maintenu dans ce projet de loi de finances. Les délégations régionales du CNFPT vont devoir faire plus de formations avec moins de moyens. Nous en reparlerons certainement dans les années à venir.

Ce projet de loi de finances stabilise le montant de l'action sociale interministérielle – troisième composante du programme 148 – à 126,44 millions d'euros. Le programme finance neuf prestations d'action sociale interministérielles. Trois d'entre elles représentent près de 80 % du total : le chèque emploi-service universel (CESU), le chèque-vacances et la réservation de places de crèche.

En complément, j'ai souhaité approfondir l'examen des crédits alloués aux instituts régionaux d'administration (IRA).

Des IRA ont été créés dans cinq villes : Lille, Lyon, Nantes, Metz et Bastia. Outre la formation continue des fonctionnaires en poste, les IRA sont chargés de la formation initiale des attachés d'administration, corps interministériel de catégorie A. Le degré de sélectivité des IRA demeure élevé : 643 élèves ont été admis à la rentrée 2015 sur un total de 10 303 candidatures, soit un taux de réussite de 8,9 %. Je me suis rendue dans les établissements de Lille et de Lyon.

**M. François Grosdidier.** – Vous auriez dû aussi venir à Metz !

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis.** – J'y viendrai avec grand plaisir !

Au cours de mes déplacements, j'ai constaté que les formations dans les IRA étaient très professionnalisantes, deux stages de longue durée étant réalisés durant la scolarité.

À l'issue de la formation, les élèves sont intégrés au corps interministériel des attachés d'administration de l'État (CIGeM). Ils sont chargés de fonctions de conception, d'expertise, de gestion ou de pilotage d'unités administratives et de fonctions d'encadrement. Le caractère transversal de ce corps permet aux attachés d'accéder à une grande diversité de postes, tant à la sortie des IRA qu'à l'occasion de mobilités ultérieures.

Le coût de formation d'un élève des IRA s'élève à environ 60 838 euros : il comprend notamment le traitement des étudiants et celui des 107 ETP employés par les IRA. S'agissant des recettes, 95 % des fonds sont issus de la subvention pour charges de service public prévue dans le programme 148. En outre, les IRA dispensent des formations payantes afin de diversifier leurs revenus.

Le montant du programme 148 augmente car 110 élèves supplémentaires seront formés par ces instituts à compter de la rentrée 2017. Les ministères ont besoin de plus d'attachés d'administration. Ils ont été obligés, jusqu'à présent, d'organiser des concours parallèles pour pourvoir à leurs besoins en personnel. Il est dommage que les agents recrutés par ces « concours directs » soient privés de la formation dispensée par les IRA, d'où l'idée d'accroître le nombre d'étudiants en IRA. Le Gouvernement a prévu une augmentation de 1,9 million d'euros de la subvention pour charges de service public des IRA afin de financer cette hausse des effectifs à compter de la rentrée 2017. Considérant que des économies d'échelle étaient possibles, le coût annuel de formation a été estimé à 52 000 euros par élève.

Nous devons vérifier si ces économies d'échelle ont été effectives et si les IRA n'ont pas pâti de cette estimation qui peut paraître optimiste.

Parallèlement, j'ai également effectué des déplacements dans des plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH). Ces plates-formes ont été créées en 2010 dans le contexte de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Vingt-quatre PFRH avaient été initialement constituées. Leur nombre a été ramené à quinze au 1<sup>er</sup> janvier 2016, les PFRH situées dans des régions fusionnées ayant été regroupées.

Chaque plate-forme est dotée de neuf agents et est rattachée au secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) de la préfecture de région. Initialement compétentes pour faciliter la mobilité des fonctionnaires de l'État, les plates-formes ont étendu leurs missions à l'ensemble du secteur RH. Elles traitent de la gestion des ressources humaines, de la formation et de l'action sociale interministérielles.

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, les plates-formes soutiennent les agents souhaitant effectuer une mobilité au sein de leur corps ou d'un autre corps en animant un réseau de responsables RH des ministères. Elles alimentent également la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) et appuient les ministères dans leur gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH).

S'agissant de ce dernier point, la plate-forme d'Ile-de-France a développé un logiciel – intitulé PALO –, qui est partagé avec d'autres plates-formes. Sa mise à jour ne peut être réalisée, par manque de 30 000 euros de crédits. Cela est fort dommage pour un outil dont j'ai pu constater l'efficacité lors de mes déplacements.

Après avoir recensé les besoins en formation à l'échelle déconcentrée, les plates-formes RH élaborent le plan régional interministériel de formation (PRIF) qui dresse la liste des formations disponibles. Cette liste est ensuite publiée sur le site SAFIRE et tout fonctionnaire peut solliciter son inscription en ligne. En 2015, 27 360 agents ont suivi les formations proposées par les PRIF.

Sur un plan budgétaire, les actions sociales interministérielles des plates-formes RH ont plus de poids que les actions de formation. Toutefois, en pratique, ces actions sociales constituent souvent des activités de guichet, pour lesquelles les marges de manœuvre sont réduites.

Malgré leur intérêt, ces plates-formes ne se sont pas encore imposées dans le paysage institutionnel. Le ministre de la fonction publique nous a annoncé la création d'une « DRH de l'État » en 2016. Sans doute les plates-formes en seront-elles la cheville ouvrière.

J'en arrive au dernier point de mon rapport : le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Depuis 1987, toute personne publique ou privée employant plus de vingt agents doit compter au moins 6 % de travailleurs reconnus handicapés au sein de ses effectifs. Ce taux d'emploi légal est calculé en prenant en compte les recrutements d'agents handicapés effectués par concours ou par contrat, le maintien dans l'emploi d'agents handicapés et les dépenses réalisées en faveur de l'insertion et des conditions de travail de ces personnes comme par exemple les travaux d'accessibilité des locaux et les aménagements de poste.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, seule la fonction publique territoriale respectait cette obligation avec un taux d'emploi des personnes handicapées de 6,22 %, contre 5,41 % pour la fonction publique hospitalière et 4,18 % pour la fonction publique d'État. Pour les trois fonctions publiques, le taux d'emploi des personnes handicapées s'élève à 5,17 %, soit 221 712 personnes, majoritairement de catégorie C.

Le FIPHFP a été créé en 2005 pour mettre en œuvre cette obligation d'emploi. Il est géré par la Caisse des dépôts et consignations. Il est financé par les contributions versées par les employeurs publics qui ne respectent pas leurs obligations d'emploi. En 2015, ces contributions se sont élevées à 126 millions d'euros. Parallèlement, le fonds finance de nombreuses actions pour insérer les personnes handicapées dans le secteur public, aides qui se sont montées à 160 millions en 2015. L'effet ciseaux est évident, et il faudra trouver de nouvelles sources de financement pour assurer la pérennité du FIPHFP. Les recettes du fonds diminuent corrélativement à la hausse du taux d'emploi des personnes handicapées, les personnes publiques carencées étant de moins en moins nombreuses. Parallèlement, les dépenses d'intervention augmentent, un nombre croissant de personnes handicapées travaillant au sein de la fonction publique.

En décembre 2015, le FIPHFP a créé un groupe de travail afin d'examiner sa trajectoire financière et les scénarios de réforme. Ainsi, les emplois réservés et les agents reclassés pourraient ne plus être pris en compte dans le calcul du taux d'emploi des personnes handicapées, ce qui entraînerait une augmentation de la contribution des collectivités territoriales de 170 millions. Autre solution, la modification de l'assiette des contributions au FIPHFP avec un prélèvement de 0,15 % sur la masse salariale des employeurs publics. Mais ce dispositif pénaliserait les collectivités territoriales ayant déjà satisfait à leurs obligations. Quoi qu'il en soit, nous devons revenir sur le sujet dans les années à venir pour parvenir à une solution satisfaisante.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous invite à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 148.

**Mme Esther Benbassa.** – Pouvez-vous nous en dire plus sur les concours d'entrée organisés par les IRA ?

**M. Alain Vasselle.** – Pour quelles raisons l'État est-il le « mauvais élève » de l'intégration des personnes handicapées dans la fonction publique ?

L'effet ciseaux que vous avez évoqué a-t-il d'autres causes qu'une augmentation des personnes handicapées dans les effectifs de la fonction publique ?

**M. Alain Richard.** – Vous avez mentionné la création d'une « DRH de l'État » : quelle serait sa mission à côté de celle de la direction générale de l'administration et de la fonction publique ? Serait-ce un lieu de coordination des politiques des ressources humaines des ministères ? Aurait-elle autorité sur ces DRH ministériels ou bien ne serait-ce qu'un lieu d'échange d'informations ?

**M. François Bonhomme.** – La masse salariale des effectifs de l'État aura augmenté de 3,2 milliards cette année. Cette progression est significative et contrevient aux préconisations de la Cour des comptes de 2015 qui estimait que la progression de cette masse salariale était préoccupante et contradictoire avec la nécessaire rénovation de la gestion des carrières des fonctionnaires.



**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je salue l'effort considérable de l'État pour accueillir des apprentis. C'est une bonne façon d'aider les jeunes à se construire un avenir professionnel.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Quel est le montant des crédits alloués à la formation des personnels de l'État affectés dans les territoires ? Du fait de la fusion des régions, les besoins sont immenses.

**M. Alain Vasselle.** – Quel est le pourcentage de personnes handicapées parmi les créations de postes enregistrées depuis 2012 ? Quelle est la part contributive de l'État au FIPHFP ?

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis.** – Madame Benbassa, le Gouvernement souhaite réduire le recours aux concours directs d'attachés d'administration organisés par les ministères au bénéfice du concours de l'IRA.

Monsieur Vasselle, plutôt que d'estimer que l'État est un mauvais élève en matière de recrutement de personnes handicapées, je préférerais dire que la fonction publique territoriale s'est montrée particulièrement performante. En outre, l'éducation nationale peine à recruter des personnels handicapés.

**M. Philippe Bas, président.** – Je n'admets pas le raisonnement de l'éducation nationale selon lequel les fonctions enseignantes ne peuvent pas accueillir des personnes handicapées. L'excuse de la spécificité de ces carrières n'est pas acceptable.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis.** – Sans compter que l'éducation nationale est un mauvais contributeur : les universités ont été autorisées à ne verser qu'un tiers de leurs contributions au FIPHFP.

Monsieur Vasselle, l'effet ciseaux est effectivement dû à l'augmentation du nombre de personnes handicapées au sein de la fonction publique, d'où de moindres contributions. Parallèlement, le FIPHFP fournit de plus en plus d'aides pour le maintien des personnes dans l'emploi. Enfin, la loi relative à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires a ajouté quelques contributeurs au FIPHFP (Conseil d'État, Cour des comptes, etc.). Cela ne sera toutefois pas suffisant pour redresser les perspectives financières du fonds.

M. Richard m'a interrogé sur la DRH de l'État : l'objectif est de renforcer la direction générale de l'administration et de la fonction publique en consacrant son rôle de pilotage et de gestion des ressources humaines de l'État. Les plates-formes RH auront un rôle important à jouer dans cette nouvelle organisation administrative.

En réponse à M. Collombat, il n'est pas possible d'isoler les budgets formation des plates-formes RH car ils dépendent de plusieurs missions budgétaires.

Enfin, je rejoins M. Bonhomme sur le constat qu'il a dressé s'agissant de l'augmentation de la masse salariale de l'État.

*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 ».*

*La réunion est close à 11 h 40*



**GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET SUR LA  
REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE**

**Mercredi 9 novembre 2016**

- Présidence conjointe de M. Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

*La réunion est ouverte 8 heures.*

**Audition de M. Sandro Gozzi, secrétaire d'Etat italien chargé des affaires européennes (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est levée à 9 h 10.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 14 NOVEMBRE ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mardi 15 novembre 2016**

*à 9 heures*

Salle n° 263

Ouverte à la presse et au public – Captation vidéo

- Audition de Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances, chargée du Numérique et de l'Innovation, dans la perspective de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour 2017 ;

**Mercredi 16 novembre 2016**

*à 9 h 30*

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » du projet de loi de finances pour 2017 (MM. Gérard César et Jean-Jacques Lasserre et Mme Frédérique Espagnac, rapporteurs 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 2017 (M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis).

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 65 (2016-2017) présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur l'inadaptation des normes agricoles et de la politique commerciale européenne aux spécificités des régions ultrapériphériques (M. Michel Magras, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) : Mardi 15 novembre 2016, à 12 heures

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mercredi 16 novembre 2016**

*à 9 heures*

Salle Clemenceau

*à 9 heures :*

- Examen du rapport pour avis de MM. Jean-Marie Bockel et Jean-Pierre Masseret sur le programme 129 – Coordination du travail gouvernemental – de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » du projet de loi de finances pour 2017.

- Communication de Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur, et examen du projet d'avis de la commission sur le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 entre l'Etat et France Médias Monde.

- Examen du rapport pour avis de Mme Joëlle Garriaud-Maylam et M. Philippe Esnol sur les programmes 844 – France Médias Monde – et 847 – TV5 Monde – de la mission « Avances à l’audiovisuel public » du projet de loi de finances pour 2017.
- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Pierre Grand et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont sur le programme 151 – Français à l’étranger et affaires consulaires – de la mission « Action extérieure de l’Etat » du projet de loi de finances pour 2017.
- Vote sur l’ensemble des crédits des missions « Action extérieure de l’Etat » et « Aide publique au développement ».

*à 11 heures :*

- Audition de l’Amiral Christophe Prazuck, chef d’état-major de la marine, sur le projet de loi de finances pour 2017.

- Nomination de rapporteurs sur les projets de loi suivants :

. n° 154 (2015-2016) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relative aux travaux et au cofinancement par la Suisse de l'opération de réactivation du trafic ferroviaire sur la ligne Belfort-Delle ainsi qu'à l'exploitation de la ligne Belfort-Delle-Delémont et n° 847 (2015-2016) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse concernant la modernisation et l'exploitation de la ligne ferroviaire d'Annemasse à Genève (ensemble un échange de lettres interprétatif) (un rapport commun aux deux textes),

. n° 4121 (AN-XIVe législature) autorisant l’approbation de l’avenant portant première modification à l’entente en matière de sécurité sociale du 17 décembre 2003 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Québec et de l’avenant portant seconde modification au protocole d’entente du 19 décembre 1998 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Québec relatif à la protection sociale des élèves et étudiants et des participants à la coopération (sous réserve de sa transmission),

. n° 3950 (AN-XIVe législature) autorisant l’approbation de l’accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tadjikistan relatif à la construction d’une tour de contrôle sur l’aéroport de Douchanbé (sous réserve de sa transmission),

. n° 4026 (AN-XIVe législature) autorisant la ratification de l'accord de passation conjointe de marché en vue de l'acquisition de contre-mesures médicales (sous réserve de sa transmission).

## **Commission des affaires sociales**

**Mardi 15 novembre 2016**

*de 9 h 30 à 10 h 30, à 13 h 30 et à l'issue de la séance de l'après-midi*

Salle n° 213

- Examen des amendements sur le projet de loi n° 106 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2017.

**Mercredi 16 novembre 2016**

*à 9 h 30*

- Suite de l'examen des amendements sur le projet de loi n° 106 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2017.

- Examen de l'avis de Mme Agnès Canayer sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » du projet de loi de finances pour 2017.

- Examen de l'avis de M. Gilbert Barbier sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement - Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) » du projet de loi de finances pour 2017.

- Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

- Sous réserve de son adoption et de sa transmission, nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse (AN, n° 4118, XIIIe législature).

## **Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mardi 15 novembre 2016**

*à 9 heures*

Salle n° 245

- Audition de M. Patrick Kanner, ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, et M. Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des Sports, sur le projet de loi de finances pour 2017.

**Mercredi 16 novembre 2016**

*à 10 heures*

Salle n° 245

- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Jacques Lozach sur les crédits Sport et de M. Jacques-Bernard Magnier sur les crédits Jeunesse et Vie associative de la mission Sport, Jeunesse et Vie associative du projet de loi de finances pour 2017.

1120

*à 15 heures*

Salle n° 67

Captation vidéo

- Audition de Mme Marie-Christine Saragosse, présidente de France Médias Monde (FMM), sur le contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et FMM pour la période 2016-2020.

*à 18 heures*

Salle n° 245

- Audition de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, sur le projet de loi de finances pour 2017.

### **Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 16 novembre 2016**

*à 9 heures*

Salle n° 67

*à 9 h 00 :*

- Audition de M. Christophe Aubel, directeur de la phase d'installation de l'agence française pour la biodiversité (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

*à 10 heures :*

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Biodiversité – Transition énergétique » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2017 (M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis).

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Transports routiers » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2017 (M. Jean-Yves Roux, rapporteur pour avis).

- Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2017 (M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis).

- Désignation de deux sénateurs appelés à siéger au conseil d'administration de l'agence française pour la biodiversité.

**Jeudi 17 novembre 2016**

*à 16 h 15*

Salle Clemenceau, configuration en demi-salle, côté écran

- Audition de M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, sur le projet de loi de finances pour 2017.



**Commission des finances**

**Mardi 15 novembre 2016**

*à 15 heures*

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

- Examen du rapport de MM. Vincent Eblé et André Gattolin, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Culture ».

- Examen du rapport de MM. Michel Bouvard et Thierry Carcenac, rapporteurs spéciaux, sur les missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et « Crédits non répartis », et sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

- Examen du rapport de MM. Éric Doligé et Richard Yung, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Action extérieure de l'État ».

*à 18 heures*

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

- Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, sur le projet de loi de finances pour 2017, en commun avec la commission des lois.

**Mercredi 16 novembre 2016**

*à 9 h 30*

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

- Examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2017 – Tome II du rapport général (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général)
---

*à 14 h 30*

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

- Examen du rapport de M. Dominique de Legge, rapporteur spécial, sur la mission « Défense ».

- Examen des rapports de :

. M. Philippe Dominati, rapporteur spécial, sur les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » de la mission « Sécurités » (et article 62 bis),

. M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités » et le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » (et article 65),

. M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités ».

**Jeudi 17 novembre 2016**

*à 10 h 30*

Salle n° 131

- Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis sur les propositions de directive du Conseil de l'Union européenne COM (2016) 683 et COM (2016) 685 concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS), en application de l'article 73 quinquies du Règlement du Sénat.

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017**

- Examen du rapport de M. Francis Delattre, rapporteur spécial, sur la mission « Santé »

- Examen du rapport de MM. Bernard Delcros et Daniel Raoul, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Politique des territoires » (et communication de M. Daniel Raoul, rapporteur spécial, sur son contrôle budgétaire relatif au dispositif « adultes-relais »).

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 15 novembre 2016**

*à 9 heures*

Salle Médicis

Ouverte à l'ensemble des sénateurs et à la presse - Captation

- Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, sur la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité.

*à 16 h 30*

Salle Clemenceau

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

- Auditions sur la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité :

*à 16 h 30* : M. Mounir Mahjoubi, président du conseil national du numérique,

*à 17 h 15* : Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

*à 18 heures*

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition, commune avec la commission des finances, de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi de finances pour 2017.

**Mercredi 16 novembre 2016**

*à 9 heures*

Salle de la commission des lois

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 587 (2015-2016), présentée par MM. Bruno Sido, Benoît Huré et Jean-Jacques Lasserre, tendant à clarifier les conditions des délégations de compétences en matière de transports scolaires.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 4044 (A.N. XIVème lég.), relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires (procédure accélérée).

- Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis et, le cas échéant, nomination d'un rapporteur pour avis sur la proposition de loi n° 4118 (A.N. XIVème lég.), relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse (procédure accélérée).

- Nomination d'un rapporteur et examen du rapport pour avis sur la proposition de résolution n° 116 (2016 2017), présentée par MM. Michel Amiel et Jacques Mézard, tendant à la création d'une commission d'enquête sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France.

- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Pierre Sueur sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Pouvoirs publics »).

- Examen du rapport pour avis de M. Michel Delebarre sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Conseil et contrôle de l'État », programmes « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et « Cour des comptes et autres juridictions financières »).

- Examen du rapport pour avis de M. Pierre-Yves Collombat sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Administration générale et territoriale de l'État »).

- Examen du rapport pour avis de Mme Catherine Troendlé sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Sécurités », programme « Sécurité civile »).

- Examen du rapport pour avis de M. Alain Marc sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Sécurités », hors programme « Sécurité civile »).

- Examen du rapport pour avis de M. François-Noël Buffet sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Immigration, asile et intégration », crédits « Immigration »).

- Examen du rapport pour avis de Mme Esther Benbassa sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Immigration, asile et intégration », crédits « Asile »).

**Commission des affaires européennes**

**Jeudi 17 novembre 2016**

*à 8 h 30*

Salle A120

- Communication de M. Alain Richard sur la situation des Balkans.
- Communication de M. Philippe Bonnacarrère sur la mise en œuvre de la politique de cohésion.
- Communication de M. François Marc sur le budget de l'Union européenne pour 2017.

**Groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne**

**Mercredi 16 novembre 2016**

*à 8 heures*

Salle A120

Captation vidéo

Audition du Général Patrick de Rousiers, ancien Président du Comité militaire de l'Union européenne et Conseiller spécial de Mme Federica Mogherini, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.