

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES	2039
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Économie » - Examen du rapport pour avis ...</i>	2039
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....	2059
• <i>Loi de finances pour 2017 - Audition de l'Amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la marine</i>	2059
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	2075
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 (nouvelle lecture) – Examen du rapport.....</i>	2075
• <i>Organisme extraparlamentaire – Désignation.....</i>	2082
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	2083
• <i>Contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et ARTE-France pour la période 2017-2021 - Audition de Mme Véronique Cayla, présidente du directoire, et de Mme Anne Durupty, directrice générale, d'ARTE-France.....</i>	2083
• <i>Proposition de loi relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique (deuxième lecture) - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	2091
• <i>Proposition de résolution européenne sur l'adaptation de la directive « Services de médias audiovisuels » à l'évolution des réalités du marché - Examen du rapport.....</i>	2097
• <i>Communications diverses.....</i>	2104
COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	2105
• <i>Audition de M. Jean-Marc Janaillac, président-directeur général du groupe Air France KLM.....</i>	2105
• <i>Projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne - Audition de M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales</i>	2112
• <i>Désignations de rapporteurs.....</i>	2124

COMMISSION DES FINANCES.....	2125
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » et compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et articles 59 à 62 quater) - Examen du rapport spécial</i>	<i>2125</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » et compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et articles 59 à 62 quater) – Suite de l'examen du rapport spécial</i>	<i>2134</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Travail et emploi » - Programmes « Accès et retour à l'emploi », « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » - Compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » Examen du rapport spécial.....</i>	<i>2139</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Égalité des territoires et logement » - Examen du rapport spécial</i>	<i>2145</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Enseignement scolaire » - Examen du rapport spécial</i>	<i>2153</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » - Compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » - Examen du rapport spécial</i>	<i>2161</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Administration générale et territoriale de l'État » (et article 52) – Examen du rapport spécial</i>	<i>2167</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Justice » - Examen du rapport spécial.....</i>	<i>2174</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Conseil et contrôle de l'État » - Examen du rapport spécial</i>	<i>2180</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 – Communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur les articles non rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2017.....</i>	<i>2181</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 – Examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie</i>	<i>2186</i>
• <i>Projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes – Communication et adoption de l'avis de la commission</i>	<i>2194</i>
• <i>Audition de M. Cyrille Dero, directeur fiscal du groupe Danone, M. Daniel Gutmann, avocat associé du cabinet CMS Bureau Francis Lefebvre, Mme Catherine Henton, directrice fiscale du groupe Sanofi-Aventis, Mme Laurence Jaton, directeur fiscal groupe adjoint d'Engie, M. Bruno Mauchauffée, sous-directeur de la fiscalité directe des entreprises à la direction de la législation fiscale, M. Valère Moutarlier, directeur « Fiscalité directe, coordination fiscale, analyse économique et évaluation » de la commission européenne, et de M. François Soulmagnon, directeur général de l'association française des entreprises privées (AFEP), sur les propositions de directives du Conseil de l'Union européenne COM (2016) 683 concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés</i>	

<i>(ACCIS) et COM (2016) 685 concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés (sera publiée ultérieurement).....</i>	2206
• <i>Audition de Mme Margrethe Vestager, commissaire européenne à la concurrence (sera publiée ultérieurement).....</i>	2206
COMMISSION DES LOIS	2207
• <i>Création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité - Audition commune de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), et de M. Henri Verdier, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic)</i>	2207
• <i>Organisme extraparlamentaire – Désignation d'un candidat.....</i>	2212
• <i>Proposition de loi tendant à clarifier les conditions des délégations de compétences en matière de transports scolaires – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	2213
• <i>Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Communication et délégation au fond de l'examen d'articles.....</i>	2218
COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES	2221
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle</i>	2221
• <i>Commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes.....</i>	2230
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 RÉALISATIONS ET LEUR SUIVI DANS LA DURÉE.....	2239
• <i>Réunion constitutive</i>	2239
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	2243
• <i>Réunion constitutive</i>	2243
MISSION D'INFORMATION SUR LA SITUATION DE LA PSYCHIATRIE DES MINEURS EN FRANCE.....	2249
• <i>Réunion constitutive</i>	2249

**GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET SUR LA
REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE 2257**

- *Audition de M. Gérard Mestrallet, président-directeur général de Paris Europlace..... 2257*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 5 DÉCEMBRE ET A VENIR
..... 2269**

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES**Mercredi 30 novembre 2016****- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -****Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Économie » - Examen du rapport pour avis***La réunion est ouverte à 9 h 30.*

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la mission « Économie ». – À périmètre constant et après neutralisation des mesures de transfert, les crédits de la mission pour 2017 connaissent une stagnation par rapport à l’an passé : on observe en effet une hausse de 0,5 % des crédits de la mission, mais une baisse de 0,7 % des crédits hors titre 2, c’est-à-dire hors frais de personnel. Cet état de fait tranche quelque peu avec trois années consécutives de baisse ininterrompue des crédits qui ont conduit à une diminution de 13 % par rapport à 2013.

Je regrette néanmoins que des changements de périmètres et des transferts entre missions rendent particulièrement peu aisée l’évaluation sur plusieurs années de l’évolution des crédits dévolus au soutien des entreprises. En effet, si l’on relève une hausse faciale de 10,7 % des crédits de paiement par rapport à l’année passée, cela vient pour l’essentiel du déversement des crédits de soutien aux entreprises électro-intensives, qui relevaient jusqu’alors de la mission « Écologie ». Comme pour les normes elles-mêmes, les documents budgétaires doivent s’efforcer de conserver une relative stabilité, qui est seule de nature à garantir leur pleine lisibilité.

Pour le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme », on observe une baisse de 1 % en crédits de paiement, à 830,8 millions, et de 2,3 % en autorisations d’engagement, à 831,8 millions. Cela fait suite à une baisse de 5 % en crédits de paiement et de 1,75 % en autorisations d’engagement l’année passée. Toutefois, comme l’année précédente, l’évolution des crédits hors titre 2 est nettement plus défavorable : - 3,2 % en crédits de paiement et - 6 % en autorisations d’engagement.

D’autre part, s’agissant des crédits du programme 220 « Statistiques et études économiques », c’est-à-dire, essentiellement, les fonds alloués à l’INSEE, par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2016, on constate une hausse de 5 % en autorisations d’engagement et de 3,7 % en crédits de paiement. Cet effort ne vise cependant qu’à compenser les incidences de la mise en œuvre du principe de gratuité des données publiques à compter du 1^{er} janvier 2017, en application de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

Enfin, je relève la stabilisation des crédits du programme 305 « Stratégie économique et fiscale », avec une faible augmentation de 0,9 %, à 429 millions en crédits de paiement.

Comme toujours, le levier essentiel de la mission reste la dépense fiscale : 23,9 milliards en 2017. Par rapport aux évaluations faites pour 2016, il y a une augmentation de 16 %.

Cette hausse s'explique par deux éléments : en premier lieu, le fonctionnement « à plein régime » du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), et l'augmentation de son taux, qui passerait de 6 % à 7 % en 2017. Le CICE concentre à lui seul les deux tiers de la dépense fiscale de la mission. Le second élément d'explication est la montée en charge et l'extension du dispositif de suramortissement en faveur des investissements industriels, qui a été reconduit pour une année supplémentaire en 2016, afin de bénéficier aux investissements intervenus jusqu'au 14 avril 2017. Cette prolongation conduit à un chiffrage de la mesure, pour 2017, à 1 milliard, contre 860 millions pour 2016.

Compte tenu de ces différents éléments, je vous proposerai d'émettre un avis de sagesse sur les crédits de la mission. Toutefois, avant de vous prononcer, je souhaite aborder deux éléments de l'accompagnement des entreprises que j'ai particulièrement étudiés cette année.

Le premier concerne le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). La période 2015-2016 aura été la première année de mise en œuvre effective du FISAC dans son dispositif issu de la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises. Il est donc possible, aujourd'hui, d'avoir un premier retour d'expérience.

La situation antérieure est complètement assainie. Tous les dossiers en stock avant la réforme ont désormais donné lieu à une décision positive ou négative d'attribution d'aide, les actions approuvées sont en cours de réalisation et les paiements sont effectués au fur et à mesure de leur avancement. Cela vaut également pour les actions de financement qui, jusqu'en 2014, dépendaient du Comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC), et qui relèvent désormais directement du FISAC.

D'autre part, le FISAC repose aujourd'hui sur des appels à projets structurés autour d'axes prioritaires ; des priorités thématiques et des zones géographiques privilégiées sont définies chaque année dans l'appel d'offres. C'est une bonne chose, car cela permet de mieux cibler les aides.

En 2015, les actions devaient cibler les derniers commerces et les commerces multiservices en zones rurales, les stations-services qui assurent le maillage du territoire, ou encore l'accessibilité des commerces. Les zones géographiques privilégiées étaient les communes classées en zone de revitalisation rurale et les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Au total, l'administration a été saisie de 324 demandes de soutien au titre du FISAC, représentant une demande d'aide globale de 36 millions. Sur ce total, 105 opérations individuelles en milieu rural ont reçu des subventions, à hauteur de 2,9 millions. Il restera donc 12 millions pour financer au titre de 2016 une partie des 219 dossiers d'opérations collectives résultant de l'appel à projets de 2015. C'est dire le décalage entre l'attente du terrain et les possibilités financières du FISAC : la sélection sera drastique.

Pour les appels à projets de 2016, les priorités de 2015 ont été maintenues et complétées, s'agissant des opérations collectives, par des priorités thématiques telles que la modernisation, la diversification, l'accessibilité et la sécurisation des entreprises de proximité existantes, ainsi que la création et la modernisation des halles, marchés couverts et marchés de plein air. En outre, aux deux zones géographiques déjà ciblées ont été ajoutées les centralités commerciales dégradées connaissant un fort taux de vacance. Cette nouvelle priorité est selon moi très pertinente, car je suis convaincue que le FISAC peut être une arme très efficace pour la revitalisation des centres-villes, qui n'ont cessé de perdre leur attractivité commerciale. La

situation de vacance commerciale dans nombre de villes moyennes est préoccupante : à Béziers, Châtellerault, Forbach ou Annonay, la vacance dépasse les 20 %.

Il n'en reste pas moins que, avec une dotation en crédits de paiement de 10 millions pour 2017, ce qui représente une diminution de 87,7 % en dix ans et de 23,6 % en un an, la dimension structurante du FISAC reste extrêmement faible. Il serait donc important de renforcer sa dotation, *a fortiori* si les premières appréciations favorables venaient à se confirmer.

J'en viens à la coordination des actions d'accompagnement des entreprises et, dans cette perspective, à la nouvelle Agence France entrepreneur (AFE). Les réseaux d'accompagnement des entreprises sont particulièrement nombreux. Il s'agit, d'abord, des réseaux consulaires, les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), qui offrent une large palette d'actions à leurs membres. L'offre d'accompagnement peut néanmoins s'avérer redondante, notamment en cas de double affiliation, ce qui est le cas pour près de 70 % des artisans. Par ailleurs, les ressources budgétaires disponibles diminuent ; ainsi, le montant de la taxe pour frais de chambre des CCI est réduit, à nouveau, de 60 millions par le présent projet de loi de finances.

Il y a, ensuite, les réseaux associatifs soutenus par l'État ou les collectivités territoriales. On compte ainsi cinq grands réseaux nationaux avec implantations régionales : Initiative France, France active, Réseau entreprendre, le réseau BGE, ainsi que l'association pour le droit à l'initiative économique (ADIE).

De nouveaux acteurs développent également un accompagnement. Ainsi, Bpifrance propose depuis deux ans une offre d'accompagnement aux entreprises qu'elle finance en fonds propres ou qu'elle garantit, offre qui porte notamment sur les start-ups ou sur la croissance des TPE et des ETI.

Il faut mentionner, enfin, le réseau d'accompagnement à l'international, qui fait intervenir notamment Business France, les chambres de commerce françaises à l'étranger ainsi que d'autres acteurs.

Le paysage de l'accompagnement des entreprises s'avère donc particulièrement riche ; les entreprises peuvent en principe y trouver un appui dans leurs démarches quotidiennes et dans leurs stratégies de croissance.

Nous devons néanmoins être vigilants sur deux points. D'une part, les entreprises doivent être pleinement conscientes des services qu'elles peuvent trouver dans les différents réseaux d'accompagnement. Or elles n'en sont pas toujours suffisamment informées. D'autre part, cette abondance d'actions ne doit pas conduire à des stratégies concurrentes entre les acteurs. Elle doit au contraire assurer des complémentarités. Sur ce point, la convention de partenariat conclue entre Business France et CCI France a valeur d'exemple. Cette démarche reste pourtant insuffisamment développée sur le territoire national.

À cet égard, les missions de coordination des acteurs de l'accompagnement d'entreprise qui viennent d'être confiées à l'AFE revêtent un grand intérêt. Cependant, la question est de savoir si cette nouvelle structure sera bien à la hauteur de ses nouvelles missions. Elle doit, d'abord, animer et incarner la stratégie nationale de soutien à l'entrepreneuriat. Il s'agit, pour l'AFE, de renforcer la visibilité et de consolider le pilotage des financements vers les grands réseaux d'appui aux entreprises, en animant par ailleurs

l'écosystème public et privé de l'entrepreneuriat. Il lui faut, ensuite, devenir la référence nationale en matière d'information et d'orientation numériques des entrepreneurs. À cette fin, l'AFE devra moderniser le site internet développé par l'Agence pour la création d'entreprises, l'APCE, et s'efforcer de faire connaître les plateformes de formation à l'entrepreneuriat. Enfin, l'AFE devra nouer des partenariats stratégiques avec les grands acteurs territoriaux et impulser des actions innovantes sur les territoires.

La création de cette agence a été annoncée en octobre 2015. Or il a fallu attendre avril 2016 pour que le Gouvernement lui donne sa feuille de route et elle vient seulement d'approuver ses statuts. Tout reste donc à faire pour cette agence. Il faudra être vigilant sur son action, afin qu'elle ne soit pas une coquille vide ou une APCE simplement rebaptisée. Cette création n'aura sinon été qu'un effet d'annonce, alors qu'une réelle instance de concertation, de dialogue et de coordination est absolument nécessaire pour clarifier et rendre encore plus efficace l'offre d'appui aux entreprises actuellement disponible.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci pour cet excellent travail.

Mme Sophie Primas. – Je veux attirer l'attention de la commission sur la situation assez inquiétante des CCI. Après avoir fait beaucoup d'efforts dans les deux dernières années, elles n'ont plus de fonds propres ni de trésorerie suffisamment importante pour assurer leur rôle. Je me préoccupe en particulier de l'action remarquable menée dans leurs écoles. La CCI Paris Île-de-France doit aujourd'hui vendre une école et elle a arrêté l'ensemble de ses investissements. Chacun connaît pourtant l'excellence des résultats de cette école. De plus, les ressources des CCI proviennent non pas du budget de l'État mais des cotisations des entreprises. Dans ma commune, une très bonne école de la CCI n'est pas en mesure d'accomplir les investissements nécessaires pour former ses élèves à la robotique.

M. Martial Bourquin. – Vous nous avez imposé une drôle de situation, mes chers collègues de la majorité sénatoriale : nous sommes dans l'incapacité de discuter et d'amender le budget. Cette situation inédite est loin d'être confortable pour nous, mais certainement pour vous aussi. Nous en sommes d'autant plus désolés que des rapports de qualité ont été produits, qui auraient pu aboutir au dépôt d'amendements eux aussi de qualité. Le Sénat aurait pu laisser sa marque sur certains points, comme le FISAC.

J'en viens au rapport : le FISAC a-t-il une dimension structurelle ou corrective ? En tant que maire d'Audincourt, j'ai fait appel plusieurs fois au FISAC. Les grandes surfaces continuent de se multiplier à la périphérie des villes ; elles prennent aujourd'hui de nouvelles formes ; toujours plus grandes, comme les atolls. Elles ont pour but de drainer une clientèle maximale dans un rayon de plusieurs dizaines de kilomètres. Face à de telles machines, même avec l'aide du FISAC, il est impossible de garder les commerces de centre-ville. Ces équipements commerciaux, qui incorporent des indépendants, déplacent considérablement les zones de chalandise.

Le e-commerce change lui aussi beaucoup de choses. Il est temps, selon moi, d'avoir une politique équilibrée d'urbanisme commercial. Aujourd'hui, tel n'est pas le cas. Structurellement, le FISAC ne pourra rien faire contre les tendances à l'œuvre aujourd'hui.

Enfin, lors des demandes d'autorisations d'agrandissement, il faut obliger les grandes surfaces à revenir dans les centres villes, sous une forme ou sous une autre. Certaines tentatives en ce sens ont eu du succès. Néanmoins, si l'on ne rééquilibre pas la politique

d'urbanisme commercial, tout cela sera voué à l'échec, car le FISAC ne peut intervenir qu'à la marge.

M. Michel Le Scouarnec. – Je pense pour ma part aux petites communes les plus éloignées des villes. J'ai ainsi aidé une commune de 700 habitants à réinstaller un petit commerce d'alimentation. Je suis d'accord quant au rôle joué par le FISAC pour aider les commerces en difficulté des centres-villes et centres-bourgs, mais ne faudrait-il pas une ligne budgétaire spécifique pour les territoires hyper-ruraux ? Leur population, qui vieillit et peine à se déplacer du fait du manque de transports en commun, souffre du manque de commerces. Le FISAC devrait intervenir en leur faveur.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Pour répondre à M. Bourquin, nous examinons depuis plusieurs semaines des rapports extrêmement intéressants et qui ont fait l'objet d'un long travail. Il serait dommage d'être privé de leur lecture. Il est faux d'affirmer que le Sénat n'aura pas examiné le projet de loi de finances pour 2017 : il a fait l'objet d'un examen approfondi, en commission des finances pour la première partie, dans les commissions saisies pour avis pour la seconde partie. Il importait donc d'examiner les derniers rapports avant l'adoption, éventuelle, de la question préalable cet après-midi.

M. Martial Bourquin. – Cesserons-nous de nous réunir après ce vote ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Il faut attendre de connaître le vote du Sénat.

Je partage les observations de notre rapporteur sur les crédits de la mission, ainsi que l'analyse de M. Bourquin sur l'urbanisme commercial. Nous observons tous l'évolution très inquiétante des formes du commerce, ainsi que son externalisation par rapport aux centres-villes, qui se dégradent en conséquence : le taux de vacance est proprement ahurissant.

Il me faut souligner la lourde responsabilité portée par les élus locaux sur ce point. J'ai toujours été favorable à des documents d'urbanisme intercommunaux, sans lesquels il sera difficile de traiter ces sujets : les communes, à elles seules, ne peuvent évidemment pas apporter les bonnes réponses.

On s'interroge souvent sur l'efficacité des interventions publiques. Or l'effet levier du FISAC est considérable. Il permet la rénovation d'un centre-bourg avec celle d'une boutique, ou encore la reprise par la collectivité de la distribution de carburants. Je regrette donc la modestie des sommes engagées au regard des besoins exprimés en 2015 qu'a rappelé notre rapporteur : 2,9 millions pour les équipements en milieu rural, 15 millions au total.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis. – Nous discutons chaque année du FISAC, et vous savez à quel point les crédits de ce fonds ont diminué depuis dix ans : en 2007, ils s'élevaient à 81,5 millions ; en 2017, les crédits de paiement ne seront plus que de 10 millions. Ils ont baissé de 23 % en un an. J'avais déjà proposé, l'an dernier, d'augmenter ces crédits en puisant sur la dotation de l'INSEE, ce qui n'avait pas fait l'unanimité. On ne peut que regretter que ces crédits baissent encore, et ce d'autant plus que l'effet de levier du FISAC est considérable. Ces crédits sont aujourd'hui davantage ciblés, sur les zones de réhabilitation rurale par exemple : monsieur Le Scouarnec, les petits centres-bourgs peuvent profiter du FISAC.

Je partage l'analyse et l'inquiétude de Mme Primas concernant les CCI. On leur a, en quelque sorte, coupé les vivres. Il n'en reste pas moins qu'un nombre important d'acteurs accompagnent les entreprises dans les territoires. Ils auraient tout intérêt à s'entendre pour éviter d'être redondants. Par exemple, Bpifrance pratique depuis 2 ans l'accompagnement d'entreprises : c'est une forme de concurrence. Il faudrait plus de complémentarité entre les acteurs, à l'image des mutualisations effectuées par les collectivités locales. Cela dit, on sait bien que les crédits manquent et que les chambres de commerce doivent s'adapter à cette situation. Il est néanmoins extrêmement regrettable que ce soit la formation qui en pâtisse.

M. Martial Bourquin. – Quant au FISAC, si l'on avait débattu du budget, on aurait pu examiner un amendement visant à augmenter ses crédits. Il est dommage de laisser la seule Assemblée nationale aborder ces questions.

Le FISAC est désormais essentiellement consacré au commerce ; d'autres crédits, qui ne sont malheureusement pas tous consommés, sont disponibles pour les centres-bourgs. On pouvait auparavant faire financer par le FISAC des restructurations globales, dont le commerce n'était qu'un élément : il faut à présent, pour de tels projets, utiliser des crédits différents.

M. Franck Montaugé. – Je ne veux pas minimiser l'importance du FISAC, mais il serait intéressant d'en connaître l'efficacité. C'est un fonds d'appoint : il ne peut, à lui seul, déterminer les prises de décisions des commerçants. Cette question est liée à celle de la reconquête des centres-villes anciens, enjeu national qui concerne énormément de villes de notre pays. On n'arrivera pas à traiter la question de l'urbanisme commercial de nos territoires indépendamment de la reconquête de l'habitat des centres anciens, qui offre des disponibilités considérables, mais dans des logements qui nécessitent des réhabilitations inabornables pour les propriétaires. Il faut élaborer un véritable plan national à ce sujet. Il faut par ailleurs associer la réhabilitation des quartiers relevant de la politique de la ville à celle des centres-villes anciennes, dans une perspective de mixité sociale et fonctionnelle, pour aboutir à une ville partagée.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis de la mission « Économie ». – En conclusion, je suggère à la commission d'adopter un avis de sagesse.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Mme Élisabeth Lamure va désormais nous présenter le rapport de M. Philippe Leroy, qui ne pouvait être présent aujourd'hui, sur le volet « Communications électroniques et poste » de cette mission.

Mme Élisabeth Lamure, en remplacement de M. Philippe Leroy, rapporteur pour avis. – Comme porte-parole de Philippe Leroy, je présenterai ces crédits en trois temps. Je ferai d'abord une analyse des évolutions budgétaires pour 2016. Je dirai ensuite quelques mots de la gestion par l'Agence nationale des fréquences (ANFR) et du déploiement de la 4G sur les bandes 700 et 800 MHz. Enfin, je ferai quelques remarques sur le déploiement de la fibre à travers le plan « France très haut débit ».

L'analyse budgétaire porte tout d'abord sur les actions n^{os} 4 et 13 du programme 134. Elles correspondent à des sommes relativement faibles : respectivement 162 et 23 millions. Avec 162 millions de dotations, l'action n^o 4 voit ses crédits légèrement augmenter, de 0,46 %, après une baisse de 6 % l'an passé. La dotation de l'ANFR est stable. Cela lui permettra d'exercer ses missions dans des conditions satisfaisantes tout en poursuivant ses efforts de gestion : de 2010 à 2015, l'agence a réduit ses effectifs, de 330

à 309 agents, stabilisé ses dépenses de personnel, mais aussi diminué ses dépenses d'investissement.

Votre rapporteur Philippe Leroy a souhaité souligner la grande diversité des missions et le grand professionnalisme avec lequel l'agence s'en acquitte. Il y voit la preuve que l'État peut rester compétent dans les domaines à forte intensité technologique sans avoir besoin d'externaliser ses interventions au moyen d'une autorité administrative indépendante. Il a notamment donné un exemple qui touche très probablement la grande majorité de la population : celui de la planification du contrôle de l'utilisation des fréquences et la garantie de leur disponibilité effective lors des grands événements publics, notamment sportifs. Elle s'illustre ainsi chaque année lors du Tour de France, du tournoi de tennis de Roland-Garros, des 24 heures du Mans et du défilé du 14 juillet. Elle est également intervenue cette année pour l'Euro 2016.

Cette action n° 4 mobilise par ailleurs 119 millions pour la compensation par l'État des surcoûts de la mission de service public de transport postal. Il s'agit du premier exercice connaissant une compensation stabilisée en montant par rapport à l'exercice précédent depuis 2011 : son montant s'élevait alors à 242 millions.

L'accord entre l'État, la presse et la Poste de 2008, dit « accord Schwartz », portant sur la compensation accordée par l'État à la Poste et les tarifs postaux de la presse, est arrivé à échéance le 31 décembre 2015. Le conseil des ministres du 2 décembre 2015 a annoncé le niveau des augmentations tarifaires, ainsi que le montant de la compensation accordée par l'État à la Poste pour les années 2016 à 2022, en distinguant quatre catégories de presse : les titres à faibles ressources publicitaires, la presse d'information politique et générale, la presse de la connaissance et du savoir et, enfin, la presse de loisirs et de divertissements. Le Gouvernement a choisi d'agir unilatéralement, sur la base d'un rapport toujours non publié à ce jour, là où la période précédente avait fait l'objet d'un accord tripartite. Pis, alors que les accords Schwartz n'ont pas été respectés par l'État, son engagement unilatéral de décembre dernier semble également être remis en cause. Lors de son discours prononcé à la conférence des éditeurs, le 3 octobre 2016, la ministre de la culture et de la communication a reconnu, « par souci de clarté et de cohérence de l'action publique », avoir « renoncé à la création de nouvelles catégories de presse, autres que la presse d'information politique et générale ». Votre rapporteur s'étonne des manières peu orthodoxes utilisées en l'espèce par l'État, qui risquent de mettre en danger la presse professionnelle, dont la diffusion repose essentiellement sur le routage par la Poste.

L'action n° 13, quant à elle, est consacrée au financement de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Après une baisse de 45 % des crédits de fonctionnement de l'autorité pendant cinq ans, ce qui se traduit encore cette année par le besoin de crédits supplémentaires en fin de gestion, la dotation de l'ARCEP est en hausse de 9,52 % pour 2017.

La loi de finances pour 2016 a permis de rétablir les emplois de l'ARCEP à un niveau de 171 équivalents temps plein. Celle pour 2017 devrait permettre à l'ARCEP d'exercer ses nouvelles missions sans tensions financières, tout en poursuivant sa démarche de réaffectation de ses emplois vers ses missions « cœur de métier ». En effet, après la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et l'ordonnance du 28 avril 2016, la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique confie de nouvelles missions à l'ARCEP, parmi lesquelles une mission de grande importance : celle de protéger la neutralité du net. L'augmentation du budget permettra également à l'ARCEP de financer

en 2017 les coûts induits par l'élection de son président à la présidence de l'organe des régulateurs européens des communications électroniques pour cette année.

Si ces moyens supplémentaires permettent donc une mise en cohérence avec l'importance des missions qui lui sont confiées, votre rapporteur se demande néanmoins toujours s'il y a lieu de déléguer à une autorité administrative indépendante un nombre croissant de missions dont l'État devrait demeurer seul garant.

J'en viens au second point du rapport : la gestion par l'ANFR du déploiement de la 4G dans les bandes 700 et 800 MHz. La bande 800 a été attribuée aux télécommunications en 2011. L'ANFR a dû être mobilisée dans ce cadre au titre de sa mission de protection de la réception de la télévision, afin d'éviter les brouillages. Le centre d'appel de l'agence a reçu, depuis mars 2013, près de 148 000 plaintes. Elle a constaté près de 75 000 brouillages, qui ont été résolus par l'intervention d'un antenneur à la charge de l'opérateur chez le téléspectateur. À partir d'octobre 2017 et jusqu'en juin 2019, à l'occasion du déploiement de la 4G dans la bande 700 MHz, elle aura à effectuer une mission similaire. Il apparaît donc que ce sujet est sous contrôle.

L'agence a également été mobilisée, s'agissant de la bande 700, pour accompagner les téléspectateurs dans le cadre du passage, dans la nuit du 5 avril 2016, à la TNT haute définition, qui constituait la première étape de la réaffectation de cette bande. Elle a d'abord conduit une très large campagne de communication, entre novembre 2015 et avril 2016, afin d'inciter les ménages à réaliser un diagnostic et à s'équiper en conséquence. Selon l'agence, son centre d'appel aurait reçu 570 000 appels entre janvier et mai 2016. En avril dernier, 97 % des foyers avaient connaissance de cette campagne d'information, et plus de 80 % des Français considéraient ce passage à la TNT en haute définition comme un progrès. L'agence a ensuite géré la distribution de trois principaux types d'aides : une aide à l'équipement, une aide à la réception et une aide d'accompagnement à domicile pour les personnes handicapées ou âgées. Le montant distribué de ces aides au début du mois de novembre s'élevait à près de 4 millions.

En bref, selon l'ANFR, qui en a dressé un bilan en juillet dernier, ces opérations se sont traduites, en 2016, par un succès qu'il conviendra de confirmer jusqu'à l'affectation totale de la bande 700 à la 4G.

Enfin, Philippe Leroy a également souhaité dresser un bilan de la mise en œuvre du plan « France très haut débit », dont les crédits destinés à accompagner les collectivités locales dans le financement des réseaux d'initiative publique figurent dans le programme 343. Les autorisations d'engagement de ce programme sont en augmentation par rapport à la prévision initiale : 409,5 millions contre 150 millions initialement prévus. Le Gouvernement souhaite accélérer la mise en œuvre du plan. Votre rapporteur considère qu'une telle accélération est évidemment indispensable. Toutefois, il relève que les crédits de paiement ne seront ouverts sur ce programme qu'en 2018 ou 2019 et que, selon l'administration, d'ici à la fin de 2016, le total des décaissements devrait atteindre 158 millions, sur un total attendu de 3,3 milliards d'ici à 2022. Cela est de nature, selon lui, à nuancer le concert de louanges qui semble actuellement se faire entendre à ce sujet.

En outre, si l'objectif intermédiaire de couverture de 50 % des locaux du territoire en très haut débit en 2017 devrait être atteint dès la fin de l'année 2016, il souligne que, à la fin du premier trimestre 2016, la fibre optique jusqu'à l'abonné ne concernait que 14,6 % des

foyers. Il reste donc du chemin à parcourir avant d'arriver aux 80 % de couverture en fibre optique jusqu'à l'abonné prévus en 2022.

Aussi la mise en œuvre du plan fait-elle face à de nombreux défis. À court terme, la procédure d'instruction des dossiers de financement par l'État des réseaux d'initiative publique reste complexe : sauf à être particulièrement malin, elle relève du parcours du combattant. La commercialisation de ces réseaux, et notamment leur tarification, reste à éclaircir. L'ARCEP, qui a publié des lignes directrices à ce sujet, s'est dotée d'une approche pragmatique, au cas par cas, qui est de nature à favoriser la réussite des projets. À plus long terme, et pour les zones les plus reculées de notre territoire, se pose une question cruciale qui ne semble pas encore avoir été résolue : il s'agit de savoir quel sera le degré de mobilisation de chacune des technologies disponibles, ainsi que leur assiette géographique. Alors que la fibre reste l'objet de toutes les attentions, il conviendra de s'assurer d'une qualité de service proche, si ce n'est similaire, sans quoi l'acceptabilité de la technologie mise en place risque d'être limitée.

En définitive, force est de constater que, si le plan accélère, ses réalisations concrètes se font attendre. D'importants choix stratégiques devront être opérés à l'avenir. Il importera donc de ne pas conduire cette politique au fil de l'eau et au gré des événements, mais de garder pour seule boussole la nécessité de répondre aux attentes légitimes de nos concitoyens sur tout le territoire.

Afin d'encourager la tendance que reflète ce projet de budget, notre collègue Philippe Leroy a souhaité proposer à la commission un avis de sagesse.

M. Daniel Dubois. – En ce qui concerne le plan très haut débit, les promesses présidentielles ne seront pas tenues. En outre, ce sera aux futurs Gouvernements de trouver les crédits de paiements promis. N'oublions pas que les opérateurs se montrent parfois réticents à louer la fibre.

Le département de la Somme est très avancé pour le déploiement de la fibre mais les opérateurs ne se bousculent pas pour la commercialiser.

La 4G devait compenser en milieu rural l'absence du très haut débit. Mais tel n'est pas le cas. De plus, le 4G urbain désorganise souvent les zones péri-urbaines et rurales.

En dépit des observations de l'ARCEP à Orange, les réseaux cuivre ne sont plus entretenus. Malgré le plan Macron qui prévoyait 200 pylônes supplémentaires, les débits annoncés ne correspondent absolument pas à la réalité constatée sur le terrain. Les territoires ruraux se sentent ainsi abandonnés.

M. Gérard César. – Je rejoins mon collègue sur ce sentiment d'abandon. Grâce au ciel, les intercommunalités ont pris le relais du plan très haut débit.

Ma communauté de communes comprend 20 000 habitants et 31 communes. Elle a conclu un partenariat avec le département dénommé « Gironde numérique ». La facture nette pour cette communauté s'élève à 2,9 millions : c'est bien trop cher !

Les fabricants de fibre optique sont-ils prêts à répondre aux appels d'offre ? Les entreprises sont-elles à même d'installer la fibre optique ?

M. Alain Bertrand. – Je partage ce qui vient d’être dit : les ruraux voient bien ce qui se passe. Dans certaines zones, il est toujours impossible de téléphoner avec son portable. Même quand la fibre sera déployée, les hameaux ne seront pas reliés. En Lozère, nous en comptons 2 200 !

Nous devons commencer par modifier la définition des zones grises : plutôt que de se contenter d’une barre sur un point de la commune, il faudrait décider qu’une zone grise implique que 95 % de la commune est couvert. Que l’État arrête de nous raconter des histoires : il n’est pas acceptable que les infirmières ou les artisans ne puissent appeler à l’aide.

Le Sénat serait bien inspiré de proposer un grand texte sur l’avenir des ruralités. Le sentiment d’abandon favorise l’émergence des extrémismes de droite comme de gauche.

M. Yannick Vaugrenard. – Je partage ces inquiétudes. Comme il y a quelques dizaines d’années avec l’eau et l’électricité, le haut débit et la 4G sont fondamentales pour le devenir des zones rurales.

L’audition d’Axelle Lemaire a démontré que des engagements avaient été pris, tant d’un point de vue financier que de celui du soutien de la puissance publique en faveur du monde rural avec le plan France très haut débit. Il s’agit d’un important dossier d’aménagement du territoire, essentiel pour la cohésion de notre pays.

Mme Sophie Primas. – Le déploiement du numérique doit se faire sur tout le territoire. Évitions néanmoins d’opposer mondes ruraux et urbains. Certaines zones très urbaines ne sont pas couvertes par la 4G et ne bénéficient pas de la fibre. La fracture numérique est complexe et ne se résume pas à l’opposition entre campagnes et villes.

M. Gérard Bailly. – Cela fait quinze ans que nous avons ce débat. Pour la fibre, nous aurions dû faire comme pour l’électrification de notre pays. Dans mon département, le vice-président chargé de ce dossier annonce qu’il sera couvert à 80 % en... 2030 ! Nous avons donc encore le temps d’évoquer ce sujet.

Quelle que soit notre couleur politique, nous sommes d’accord pour dire que la couverture numérique de notre territoire est indispensable. Comme l’État ne pourra augmenter son financement, une péréquation à l’échelon national sera nécessaire. Et puis, ne faudrait-il pas augmenter les tarifs de la téléphonie ? Cela permettrait de dégager des marges d’investissement. Après les élections de 2017, nous devons instaurer une grande péréquation afin que les coûts soient identiques, que l’on soit en montagne, en zone très rurale ou en ville.

M. Henri Tandonnet. – Il faut changer de modèle : celui qui consiste à donner les zones les plus rentables aux opérateurs et le reste du territoire aux collectivités territoriales n’est pas tenable. Comment voulez-vous qu’un département puisse couvrir des zones reculées par des satellites ? Sans péréquation, nous parlerons toujours de ce sujet dans quinze ans.

M. Bruno Sido. – Pourquoi les choses se passent-elles bien dans certains départements et pas dans d’autres ? On pourrait s’inspirer des bons élèves.

M. Joël Labbé. – Notre commission ne devrait-elle pas rédiger un rapport transpartisan sur cette question ? Certes, certains quartiers sont mal desservis, mais le problème des zones hyper-rurales est capital. La France a été électrifiée grâce au service public, tout comme pour l’eau, d’ailleurs. Pour la fibre, nous avons affaire à de grandes

entreprises libérales. Augmenter le coût des abonnements ? Mais pensez aux ménages en difficulté, aux précaires ! Internet est devenu indispensable pour tous. Veut-on, oui ou non, avancer ?

M. Jean-Jacques Lasserre. – Dans mon département, l'État a procédé à des découpages : dans les zones à manifestation d'intérêt, la rentabilité est immédiate et les opérateurs en font leur affaire. Pour tout le reste du territoire, il faut s'en remettre aux réseaux d'initiative publique. Comment faire alors pour convaincre les collectivités de s'engager ? L'étude que notre département a menée révèle des éléments intéressants : les différences de coûts sont inimaginables ; cela va de 300 à 6 000 euros en fonctions des zones à desservir.

M. Alain Bertrand. – En Lozère, c'est 14 000 euros !

M. Jean-Jacques Lasserre. – Nous devons nous mettre d'accord sur l'utilisation du mix technologique, d'autant que les évolutions en hertzien sont considérables. Les spécialistes sont beaucoup plus réservés sur le tout satellitaire. Certaines zones rurales devront aussi accepter de ne pas avoir la fibre.

Les départements ne peuvent pratiquer la péréquation. Le fonds national de péréquation devrait mettre l'accent sur les zones très rurales et les zones de montagne afin que les responsables des réseaux d'initiative publique puissent avoir les moyens financiers de réaliser ces réseaux.

M. Franck Montaugé. – Nous portons collectivement une lourde responsabilité du fait de l'ouverture des marchés voulue par l'Europe. La remise en cause de la tarification au coût marginal a détruit les dispositifs de solidarité territoriale et de péréquation. Je crains d'ailleurs que la péréquation en matière d'électrification ne disparaisse à terme.

Pour le très haut débit, serait-il possible de mettre en place un équivalent du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé) ? Ce serait absolument indispensable.

Compte tenu du marasme des économies occidentales, l'OCDE en appelle à des plans de relance et la France serait bien inspirée de mettre en place un fonds de péréquation pour permettre un accès pour tous au numérique.

M. Martial Bourquin. – Pourrions-nous auditionner rapidement Orange, SFR et Free ? Ils se sont lancés dans une guerre des prix qui se fait au détriment de l'investissement. Conclusion, ce qui devait être fait en deux ans dans ma ville le sera en six. Le Sénat devrait présenter des propositions pour une meilleure couverture dans les villes et dans les campagnes.

L'ARCEP avait estimé le coût de la couverture du territoire à 21 milliards, la bande 700 MHz permettant d'apporter partout le haut débit, y compris dans les zones les plus rurales. Où en est-on ?

En outre, face aux zones blanches, les opérateurs traitent en priorité les villes alors que trois ou quatre pylônes en campagne améliorent considérablement la réception 4G et l'accès Internet. Évitions la rupture entre la ville et la campagne.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je retiens votre proposition d'une audition des principaux opérateurs.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Notre débat démontre que le suivi des politiques publiques est indispensable.

Depuis 2014, la couverture audiovisuelle s'est dégradée : c'est un vrai problème.

M. Daniel Gremillet. – Ce fut une erreur d'accepter le financement par les collectivités, car cela a mis un coup d'arrêt à la péréquation. C'est d'ailleurs ce qui se passe aussi avec les TER : les collectivités ont beaucoup investi dans les rames, et maintenant on leur demande de rénover les voies ! C'est impossible.

Arrêtons d'opposer les ruraux aux urbains : concentrons-nous sur la mutualisation et la péréquation.

Enfin, nos concitoyens n'acceptent pas qu'on leur dise d'attendre cinq ans pour avoir la fibre.

Mme Élisabeth Lamure, en remplacement de M. Philippe Leroy, rapporteur pour avis. – Les inquiétudes et les constats sont partagés : nous voulons aller plus vite et partout. Les délais annoncés créent des inquiétudes.

Nous devons couvrir tout le territoire avec la fibre, contrairement à ce qu'a dit M. Bertrand. Il y a un siècle, on n'imaginait pas que l'eau et l'électricité arriveraient dans les fermes les plus reculées. Et pourtant, ce fut fait.

Pour répondre à M. César, les fabricants de fibres et les installateurs sont prêts et peuvent répondre à la demande. Reste à financer les installations.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – M. Bourquin va maintenant nous présenter son rapport sur les crédits d'accompagnement des entreprises à l'export.

M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis. – Je souhaite cette année faire un point sur les crédits consacrés au financement des actions d'accompagnement des entreprises à l'export que met en œuvre Business France. Il aurait été bon que ces questions soient abordées dans l'hémicycle.

Comme vous le savez, Business France résulte de la fusion, décidée en février 2014, entre Ubifrance, l'opérateur de l'État jusqu'alors en charge de l'accompagnement des entreprises à l'export, et l'Agence française pour les investissements internationaux (l'AFII), dont la fonction était d'attirer les investisseurs sur le sol national.

La fusion juridique et financière entre les deux entités a eu lieu le 1^{er} janvier 2015. L'intégration informatique est en cours et devrait être achevée à la fin de cette année. Onze accords collectifs ont par ailleurs été signés à l'unanimité pour rendre possibles les évolutions statutaires nécessaires. Aujourd'hui le nouvel ensemble compte plus de 1 500 collaborateurs, dont les deux tiers sont en poste à l'étranger.

Le coût prévisionnel de la fusion entre 2014 et 2016 était estimé à 12,2 millions. Finalement, ce coût s'établit à 8,6 millions, dont près de la moitié sont liés aux investissements informatiques et 1,7 million à l'adaptation des statuts des personnels. Business France a reçu en 2015 une dotation exceptionnelle de 5 millions pour couvrir les frais de fusion, ce qui ne représente qu'une couverture partielle des frais réels.

L'objectif de la fusion était évidemment de mutualiser les fonctions « support », mais les économies d'échelle ne sont pas encore apparentes. On commence en fait à peine à sortir de la phase initiale propre à toute fusion, dans laquelle le rapprochement occasionne surtout des coûts supplémentaires. Il faudra vérifier dans les années qui viennent si les gains de productivité administratifs attendus sont effectivement au rendez-vous.

Néanmoins, des synergies très intéressantes sont d'ores-et-déjà apparues entre les métiers export et investissement de Business France, là où on ne les attendait pas forcément. La cohérence du rapprochement entre deux entités exerçant des métiers à première vue aussi différents n'allait pas de soi. Et pourtant une vraie cohérence économique se fait jour. On ne le sait pas assez, mais une part importante des exportations françaises, supérieure à 30%, est réalisée par des entreprises étrangères installées en France. Donc attirer un investisseur qui produira en France, ce qui était le métier de l'AFII, c'est aussi renforcer le potentiel exportateur de notre pays. Business France, en fusionnant les activités export et investissement, permet d'optimiser ce lien et de promouvoir la France comme une plateforme pour l'exportation.

Ainsi, les entreprises étrangères accompagnées pour s'installer et produire en France se voient désormais présenter d'emblée un plan d'accompagnement pour se projeter dans le monde, et en Europe en particulier, à partir de leur implantation française. Inversement, les clients étrangers des exportateurs français sont systématiquement démarchés en vue d'encourager les projets d'installation en France. C'est le rapprochement des personnels d'UbiFrance et de l'AFII –et l'intégration de leurs fichiers clients– qui rend possible ces synergies dans lesquelles les investissements étrangers nourrissent les exportations françaises et les exportations renforcent l'attractivité du territoire.

La création de Business France n'est qu'un aspect, même s'il est le plus visible, d'une politique plus générale de mise en ordre de bataille de notre système d'appui à l'export menée par le Gouvernement depuis plusieurs années. Notre politique d'appui à l'export reste plurielle. Elle s'appuie désormais sur plusieurs acteurs principaux : Business France, BPI France, les chambres de commerce et d'industrie (CCI), les régions et le réseau des CCI à l'international. Une meilleure coordination de ces acteurs est donc nécessaire pour renforcer l'efficacité de ce dispositif et offrir un service plus performant à moindre coût dans un contexte budgétaire tendu.

Les ressources de Business France provenant des dotations publiques sont en effet en recul sensible. Les crédits ouverts en loi de finances initiale sont passés de 127 millions en 2012 à 110 millions prévus pour l'année prochaine, soit un recul de 13 %. La dotation effectivement reçue, c'est-à-dire la dotation déduction faite des réserves obligatoires et des diverses mesures de régulation budgétaire, est pour sa part passée de 121 à 100 millions. Si l'on se concentre sur le volet appui à l'export proprement dit, en excluant les crédits correspondant au champ d'action de l'ancienne AFII, la dotation passe de 100 millions en 2012 à près de 85 millions aujourd'hui, soit un recul de 15 %.

Malgré cette baisse des dotations, l'activité de Business France est cependant restée dynamique. On a dénombré, en 2015, plus de 10 000 entreprises accompagnées. À la fin octobre 2016, ce chiffre dépassait déjà les 8 000, ce qui fait que l'objectif de 9 400 entreprises accompagnées fixé pour cette année devrait être atteint. C'est un peu moins qu'en 2015, mais cette baisse correspond moins au rationnement de l'offre de Business France qu'à une inflexion stratégique, avec une volonté de privilégier les prestations

d'accompagnement personnalisées au détriment des actions collectives, qui permettent certes de toucher plus d'entreprises mais génèrent en définitive moins de courant d'affaires.

Comment Business France a-t-elle pu maintenir son niveau d'activité malgré la baisse des dotations ? Il y a deux éléments de réponse. La première explication tient à des gains d'efficacité liés à la réorganisation d'ensemble du système. Beaucoup de temps, d'énergie et d'argent, et donc d'opportunités pour nos entreprises, étaient en effet perdus du fait d'un partage des rôles confus, des redondances et du manque de lisibilité du dispositif. La fusion d'Ubifrance et de l'AFII est un élément de clarification du paysage, mais d'autres mesures très importantes sont allées dans le même sens. J'en citerai trois.

La première est l'optimisation de la coopération entre Bpifrance et Business France. Des chargés d'affaires d'Ubifrance, puis de Business France, ont commencé à être déployés dans les délégations régionales de Bpifrance à partir de 2013. Ils sont désormais 46 à être physiquement présents dans les bureaux de la Bpi en région. Ils sont employés par Business France, mais travaillent dans les locaux de la Bpi. Au départ, l'idée était de faciliter l'accès aux produits financiers offerts par la Bpi dans le domaine de l'export. En réalité, le rapprochement des personnels a démultiplié l'efficacité des services offerts par les deux parties. La Bpifrance dont on pouvait penser à l'origine qu'elle devait agir plutôt en deuxième rideau en offrant ses services financiers aux entreprises sélectionnées et présentées par Business France, joue désormais un rôle majeur en premier rang, dans la détection des entreprises potentiellement exportatrices. Elle est devenue le principal fournisseur d'affaires de Business France.

Le succès de cette coopération s'explique très simplement : Bpifrance, qui intervient de façon générale dans le financement des PME et des ETI, notamment des entreprises innovantes, est en mesure de détecter avec une grande efficacité les entreprises qui ont un potentiel d'exportation encore inexploité ou insuffisamment exploité. Je rappelle qu'elle est partie prenante dans tous les programmes d'excellence : accélérateur PME et ETI, Pass French Tech, BPI excellence... La communication directe entre chargés d'affaires de la Bpifrance et de Business France, rassemblés dans un même lieu, sur le terrain, permet donc d'offrir à ces entreprises à fort potentiel, dans un même package et à un même guichet, l'ensemble des services de prospection et d'accompagnement à l'international et des services financiers très spécialisés du financement à l'international.

Ainsi, pour un investissement relativement minime – 46 salariés de Business France dans les bureaux de la Bpifrance en région pour un coût annuel total de 4,5 millions –, on obtient un gain collectif énorme, gain qu'on est en mesure de chiffrer très précisément. En 2013, 91 entreprises ont démarré un plan d'action international avec un chargé de Business France intégré dans un bureau régional de la Bpifrance. En 2014, ce chiffre est passé à 391 et à 730 en 2015. Au 1^{er} octobre 2016, on en est déjà à 1 034. C'est une multiplication par onze en trois ans. On a déjà dépassé en octobre 2016, avec plus d'un an d'avance, l'objectif qui devait être atteint fin 2017. Quant au taux de transformation de ces accompagnements à l'export en courants d'affaires effectifs, il est excellent : 55 %, c'est-à-dire que plus d'une action de suivi sur deux, dans le cadre de la relation entre Bpifrance et Business France, permet de gagner des marchés nouveaux.

Une deuxième étape dans la mise en ordre du dispositif public français d'appui à l'export est la signature d'un partenariat stratégique entre Business France, le réseau des CCI en France et les associations du réseau des CCI à l'International. Cette décision est intervenue à l'occasion du Forum des PME à l'international organisé par le Secrétaire d'État au

Commerce extérieur le 11 mars 2015. Cette convention permet de clarifier le rôle de chacun des acteurs dans le parcours à l'export. Dans un paysage institutionnel jusqu'à alors très confus, où les acteurs étaient souvent en concurrence les uns avec les autres dans une atmosphère de méfiance réciproque, cela a permis d'apaiser les tensions et d'amorcer un travail coopératif, sans doute très perfectible, mais qui a au moins le mérite d'exister.

Dans ce schéma, les CCI sont désormais en principe recentrées sur le travail de détection des entreprises potentiellement exportatrices. L'idée est d'exploiter leur connaissance du tissu économique local en s'appuyant sur le travail des 400 conseillers en développement international employés par les chambres sur l'ensemble du territoire. Les CCI font un diagnostic du potentiel exportateur des entreprises locales, informent ces dernières de l'offre d'accompagnement offert par Business France et définissent avec elles un plan d'action dans un cadre individuel ou collectif. Les signataires de la convention de partenariat stratégique se sont engagées à accompagner 3 000 entreprises d'ici 2017 avec un objectif de développement de courants d'affaires pour un tiers d'entre elles.

Du parcours de l'export, Business France définit et met en œuvre une offre de services d'accompagnement des entreprises qui comprend trois types de produits issus du Programme France Export : des actions d'accompagnement collectives sous forme de salon, des actions d'accompagnement personnalisé correspondant sur mesure aux besoins des entreprises clientes et la gestion du dispositif des Volontaires internationaux en entreprise (VIE). Business France intervient donc dans les premières étapes du déploiement international des entreprises qu'elle accompagne.

Les CCI à l'international sont quant à elles principalement chargées de la mise en œuvre de prestations d'implantation, de structuration et de pérennisation sur le marché étranger visé. Autrement dit, il s'agit plutôt pour elles de faire fructifier dans la durée le travail d'implantation initial.

La rationalisation du dispositif d'appui à l'export s'est également poursuivie plus récemment avec deux décisions qui étaient attendues depuis longtemps : d'abord, l'intégration au département agroalimentaire de Business France de la mission de relation d'affaires international remplie jusqu'ici par Sopexa. Les transferts de personnel ont commencé en juillet dernier et, au premier janvier prochain, Business France devient ainsi l'opérateur unique de l'État pour accompagner près de 4 000 entreprises du secteur agroalimentaire sur les marchés internationaux. Ensuite, le transfert à Bpifrance de la gestion des garanties publiques à l'exportation, jusqu'à présent assurée par Coface pour le compte de l'État. Le principe de ce transfert a été officialisé le 29 juillet 2015 pour une réalisation à la fin de l'année 2016. L'intégration des garanties publiques à l'exportation au sein du catalogue de procédures de Bpifrance permettra de simplifier la relation des entreprises avec l'écosystème du développement économique, puisqu'il s'agit d'un pas important vers la mise en place d'un guichet unique du financement des activités exports offrant une palette d'interventions qui couvre tous les stades du développement des entreprises. Le maillage territorial de Bpifrance contribuera en outre à une meilleure diffusion des garanties publiques à l'exportation auprès de nouveaux exportateurs et à la promotion de ces outils. Enfin, l'État espère une diminution du coût de la gestion des garanties publiques à l'exportation de l'ordre de 20 % à la faveur de ce transfert.

Sans ce travail de réorganisation globale du dispositif, on ne comprendrait pas que le volume et la qualité de l'accompagnement des entreprises à l'international réalisé par Business France aient pu être maintenus malgré le contexte de tensions budgétaires.

L'autre élément qui explique la capacité de Business France à poursuivre ses missions malgré la baisse des dotations budgétaire, c'est le développement des ressources propres de l'agence. Il y a en effet deux composantes dans les ressources financières de Business France : une composante « ressources propres », tirées de la facturation de certaines prestations fournies aux entreprises, et une composante « dotations publiques ». Business France obéit à un modèle de financement mixte, différent du modèle assis quasi exclusivement sur un financement public, tel qu'on retrouve au Royaume-Uni ou en Italie. On peut certes discuter de la pertinence de ce modèle. Toutefois, dans le contexte financier actuel, il me paraît le seul praticable pour notre pays. Par ailleurs, sur le fond, l'idée d'une participation partielle des entreprises au coût complet du service qu'elles reçoivent ne me paraît pas aberrante, dès lors que le taux et les modalités de cette participation ne constituent pas un facteur de blocage financier et psychologique.

Aujourd'hui, si l'on se concentre sur le volet export de Business France, c'est-à-dire sur le périmètre de l'ancienne Ubifrance, on voit que les subventions reçues de l'État représentent 84,7 millions et les ressources propres, 83,3 millions. En gros donc, il y a aujourd'hui un euro de dotation pour un euro de chiffre d'affaires. En 2012, les subventions représentaient 100 millions par an et les ressources propres 64 millions. On voit donc bien qu'il y a une évolution du modèle du financement. Mise sous tension du fait d'une réduction des dotations publiques de 15% sur cinq ans, Business France a compensé en augmentation la part de ses ressources propres.

Ce mouvement peut-il se poursuivre ? Je n'en suis pas sûr. Si on continue à développer ainsi les ressources tirées de la facturation aux entreprises des prestations fournies, il y a en effet un risque qu'on en vienne à sacrifier le service gratuit ou quasi-gratuit aux entreprises les plus petites et les plus fragiles en se concentrant uniquement sur les « bons clients ». Nous n'en sommes pas là. Aujourd'hui Business France est encore clairement un opérateur qui remplit une mission de service public économique. Il s'appuie certes sur le développement de ses activités commerciales mais seulement pour mieux remplir sa mission de service public. Vous trouverez sur ce point des indications dans le rapport écrit sur la politique de facturation des services de Business France. Toutefois il faut être vigilant : une baisse brutale des dépenses publiques pourrait nous conduire à un basculement du modèle économique, qui doit rester un grand service public.

Pour terminer ce rapport, je voudrais avancer quelques propositions ou recommandations au Gouvernement, qui malheureusement ne seront pas examinées en séance publique.

Premièrement, il faut améliorer la lisibilité budgétaire de la politique d'appui à l'export. Cette politique et les crédits qui vont avec sont dispersés entre de nombreux acteurs et lignes budgétaires. Il faudrait intégrer tout cela pour savoir combien la France investit dans la politique d'appui à l'export. Les 120 millions de dotation à Business France ne sont qu'une partie du total. Il y a aussi les 67 millions du budget des CCI consacré à l'international, les 70 millions de dotations publiques qui alimentent les produits export de BPI, les 600 agents de la direction générale du Trésor dans les services économiques. Au total, on est sans doute autour d'un demi-milliard d'euros, soit autant que nos principaux concurrents que sont le Royaume-Uni, l'Italie et surtout l'Allemagne.

Deuxième recommandation. Sans forcément se placer dans une optique de fusion, qui serait contre-productive actuellement, il faut réfléchir aux moyens d'améliorer les synergies entre la branche export des CCI et les autres acteurs du dispositif. Le travail de

détection menée par Bpifrance semble plus performant que celui des CCI pour un coût moindre.

Troisième idée : pour soutenir l'effort d'internalisation des PME, on pourrait réfléchir aux moyens de faire baisser le coût des personnels commerciaux à l'export pour ce type d'entreprises. Assurer une présence et une prospection commerciale à l'international, cela demande en effet un personnel spécialisé et cela coûte cher. Un crédit d'impôt sur les salaires de ce type de personnel s'inspirant du modèle italien pourrait être envisagé.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci pour cet excellent rapport qui, comme tous les autres, sera imprimé, diffusé et, bien sûr, porté à la connaissance du Gouvernement.

M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis. – Il aurait été préférable d'examiner ces rapports en séance.

- Présidence de Mme Élisabeth Lamure, vice-présidente -

M. Marc Daunis. – Je partage l'analyse sur cette nécessaire fusion. Dans une économie mondialisée, on ne pouvait se contenter du dispositif en place. Je salue l'action du secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, Matthias Fekl.

Si nous aidons bien nos entreprises à exporter, nous ne faisons pas assez d'efforts pour les entreprises étrangères qui souhaitent s'implanter en France. Dans les Alpes-Maritimes, Texas instrument a fermé. Nous avons travaillé avec l'Afi qui, visiblement, n'a pas suffisamment pris en compte la demande étrangère. Si nous présentons nos atouts et détectons les opportunités, nous ne savons pas reformuler notre offre par rapport à des demandes d'implantations d'entreprises étrangères. Cette fusion est intéressante, car elle permettra de prendre en considération cette dimension essentielle : ainsi, nous pourrons présenter aux investisseurs étrangers nos extraordinaires capacités en matière grise, en infrastructures et en dispositifs d'accompagnement, comme le crédit impôt-recherche. Ne laissons pas d'autres pays européens capter ces investisseurs en raison d'aides fiscales d'ailleurs déloyales.

M. Gérard César. – Je fais miennes les recommandations de notre rapporteur.

J'ai eu l'honneur de représenter le Sénat au conseil d'administration de Business France. Jusqu'à présent, les régions, les départements, les chambres d'agriculture et les chambres de commerce promouvaient l'exportation, mais en ordre dispersé. Les actions devraient être mutualisées, sous le patronage de Business France.

Si les grandes entreprises n'ont pas besoin de Business France pour exporter, ce n'est pas le cas pour nos PME : les VIE pourraient grandement les y aider. Encore faut-il qu'ils parlent l'anglais commercial, ce qui n'est pas toujours le cas.

M. Joël Labbé. – Nous exportons des poulets, produits à faible valeur ajoutée, d'autant que la compétitivité mondiale tire les prix vers le bas, ce qui pénalise nos producteurs qui doivent toujours plus s'endetter pour investir.

Or 40 % de la viande de volaille consommée en France est d'origine étrangère. Pourquoi aider les exportations alors que la demande sociale porte sur la proximité et la qualité ? Alors, soutenons sans réserve les filières de proximité.

M. Ladislas Poniowski. – La création de Business France répond à un besoin de mutualisation et de meilleure détection des entreprises potentiellement exportatrices.

N'oublions cependant pas que la loi NOTRe a donné la compétence économique aux régions. Leurs présidents s'en sont pleinement saisis et ils se sont transformés en ambassadeurs. Ainsi, le président de la région Normandie s'est rendu en Iran et en Israël, à la demande des entreprises, et Bpifrance ne faisait pas partie des voyages. Il est revenu avec des contrats industriels et agricoles. Gardons en mémoire ces nouveaux acteurs qui viennent d'apparaître et qui n'ont pas l'intention de s'effacer.

M. Daniel Gremillet. – Certes, il y a les présidents de région, mais aussi les métropoles et certaines communautés d'agglomération. Attention à la dispersion des moyens !

Autant la mutualisation est une bonne chose, autant la facturation des services, même légère pour les petites entreprises, est indispensable. Je suis vraiment défavorable à la gratuité.

Enfin, n'oublions pas l'échec de Bpifrance concernant le plan d'urgence lancé par le ministre de l'agriculture lors de la crise agricole.

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Effectivement, les acteurs à l'international sont multiples. Une clarification est nécessaire afin de mutualiser les services offerts. Combien d'entreprises sont-elles accompagnées par les régions et par les CCI ?

M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis. – L'attractivité de notre pays tient à plusieurs facteurs structurels : une main d'œuvre de grande qualité, le crédit impôt-recherche, des infrastructures publiques développées, une fiscalité avantageuse. Mais il faut accompagner aussi ces atouts par un travail sur mesure afin de coller au plus près des projets d'implantation des entreprises étrangères. C'est le rôle de Business France.

Nous devons promouvoir les atouts de notre pays. La question de l'attractivité est essentielle.

M. Marc Daunis. – Ne nous contentons pas de présenter l'offre française. Mettons l'offre et la demande en adéquation.

M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis. – Exactement ! À chaque investisseur doit correspondre une campagne de promotion sur mesure.

La coordination entre les acteurs s'est grandement améliorée, monsieur César, et la création de Business France a renforcé les dispositifs puisque des stratégies d'exportation, mais aussi de financement et de garantie sont proposées aux entreprises. Je veux aussi rendre hommage à la qualité du personnel de BPI France, recruté parmi les meilleurs, et qui propose un accompagnement personnalisé : cela fait toute la différence. Désormais, il faut intégrer davantage les CCI et les régions.

Aujourd'hui, nous comptons 9 000 VIE, dont 4 000 dans les PME. Bpifrance souhaite renforcer la part des PME car elles ont des capacités d'exportation très importantes. .

Les salariés de Business France sont sous statut privé et la moitié de ses ressources ne provient pas de l'impôt mais de la facturation des prestations.

Le conseil stratégique de l'export, mis en place par Matthias Fekl, se réunit tous les mois : le ministre gère au plus près toutes ces structures et je veux rendre hommage à son engagement.

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Je mets donc désormais aux voix les crédits de la mission « Économie ».

La commission décide de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur le vote des crédits de la mission « Économie ».

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Je vous propose également de voter sur les crédits de la mission « Écologie », dont le vote avait été réservé jusqu'à l'audition de Mme Ségolène Royal. M. Sido nous avait proposé un avis défavorable sur ces crédits.

Il nous faut aussi voter sur la mission « Pêche et aquaculture » sur lequel M. Le Scouarnec avait proposé de donner un avis de sagesse.

La commission émet un avis défavorable aux crédits de la mission « Écologie ».

La commission décide de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur le vote des crédits de la mission « Pêche et agriculture ».

La réunion est close à 11h30.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mercredi 16 novembre 2016

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

Loi de finances pour 2017 - Audition de l'Amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la marine

La réunion reprend à 10 heures 55.

La commission auditionne l'Amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la marine, sur le projet de loi de finances pour 2017.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Amiral, soyez le bienvenu. C'est votre première audition devant notre commission et nous sommes heureux de vous recevoir et de vous entendre aujourd'hui pour la première fois depuis votre entrée en fonction en tant que chef d'état-major de la marine, en juillet dernier.

Cette audition s'inscrit dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2017.

On voit combien la marine est mobilisée et sollicitée de manière intense face aux deux principales menaces que constituent le retour des États-puissances, comme le dit le chef d'état-major des armées, et le terrorisme islamiste radical. Cette mobilisation fait que vous assumez de nombreuses missions.

En apparence, pour le moment, le projet de budget pour 2017 apparaît en ligne avec nos attentes, bien que nous demeurions dépendants de la fin de gestion 2016. Certains arbitrages ne sont en effet pas encore connus. C'est donc pour nous un sujet de préoccupation, d'autant que des livraisons importantes sont prévues en 2017, dont deux Rafale marine, une FREMM, deux bâtiments multimissions et un sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda.

Tout ceci représente des enjeux très importants. Vous nous direz comment vous les envisagez.

Nous sommes également préoccupés par les échéances 2018-2019 et le renouvellement de la Force océanique stratégique, la FOST. Cette échéance est budgétairement importante et nous voulons la préparer dans de bonnes conditions ; quelle est votre appréciation ?

Je vous propose de nous présenter les grandes lignes de votre analyse, avant que nos rapporteurs ne vous interrogent.

Notre commission a conscience des efforts de l'armée en général et de la marine en particulier. Sachez que vous évoluez ici dans un climat vigilant, mais bienveillant.

Amiral Christophe Prazuck. - Merci, monsieur le président. C'est un grand honneur pour moi de venir m'exprimer devant la représentation nationale.

Nous faisons face aujourd'hui à une forte intensité opérationnelle. J'ai à ce jour cinq mille cinq cent trente et un marins à la mer, et trois mille qui contribuent à la posture permanente de sûreté maritime.

La marine nationale défend nos concitoyens au plus près comme au plus loin. Elle les défend au plus près de nos côtes : 10 % des marins, soit trois mille personnes, assurent la posture permanente de sûreté en jouant le rôle de sentinelles des mers, mais aussi la défense maritime du territoire, avec les sémaphores, la protection des emprises, les pelotons de sécurité maritime et portuaire, les patrouilleurs, les aéronefs de surveillance maritime. Des équipes de protection sont embarquées sur les navires civils, en particulier dans les zones de piraterie et, depuis l'été dernier, sur les navires transportant des passagers.

Ces marins ont cette année sauvé trois cents vies, neutralisé trois mille munitions le long de nos côtes et opéré un grand nombre de visites de bâtiments, sur lesquels nous exerçons une grande vigilance.

Les départements et communautés d'outre-mer couvrent par ailleurs une zone économique exclusive qui représente vingt-deux fois la superficie du territoire métropolitain, où nous défendons la souveraineté de la France, pour préserver les ressources et lutter contre les trafics, dont celui de drogue. Les saisies de cocaïne par les unités de la marine, qui travaillent avec les autres services de l'État, représentent 40 % de la consommation française annuelle. Ces chiffres sont considérables.

Notre défense commence au large, à la source même des menaces. Le groupe aéronaval est aujourd'hui en Méditerranée orientale. Il y est prolongé jusqu'au 15 décembre, et participe aux batailles de Mossoul et de Raqqa.

Le Livre blanc prévoyait deux zones de déploiement permanent pour la marine, cinq théâtres sont ouverts depuis plusieurs années. Les frégates de combat de la marine, qui sont des unités de premier rang, assurent une présence permanente dans le golfe Arabo-Persique et le nord de l'océan Indien. Ceci contribue à l'appréciation autonome de situation, au recueil de renseignement et à l'entretien de l'interopérabilité avec nos alliés, qui n'est jamais définitive.

Le deuxième théâtre où nous sommes présents en permanence depuis trois ans, c'est la Méditerranée orientale - acquisition de renseignements, participation aux opérations. On a ainsi été les témoins, en direct, de la destruction d'un Soukhoï russe par l'aviation turque. C'est un exemple concret de cette acquisition continue d'informations.

Cette présence permanente dans ces deux zones nous permet également de « *plugger* » le porte-avions en Méditerranée. Les procédures de C2 - « *command and control* » - sont rodées : on peut, avec très peu de préavis, comme l'an passé après l'attentat du Bataclan, faire appareiller le porte-avions et une semaine plus tard le brancher directement sur les réseaux de commandement de la coalition.

Le troisième théâtre sur lequel nous portons un effort quasi-continu est celui de l'Atlantique Nord. Vous évoquiez le retour des États-puissances : c'est un théâtre où celui-ci se manifeste de manière vigoureuse. Il réclame donc la présence de bâtiments particulièrement spécialisés dans la lutte sous la mer : bâtiments de surface, sous-marins et aéronefs de patrouille maritime.

Le quatrième théâtre sur lequel nous sommes déployés depuis 1990, c'est le golfe de Guinée, avec la mission *Corymbe*. On y observe une augmentation continue et significative de la piraterie. On a doublé notre présence avec une mission de formation des marines riveraines, la *Navy's Exercise for Maritime Operations*, la mission NEMO, dans laquelle on accueille de façon quasi continue nos camarades des marines riveraines du golfe de Guinée.

Depuis 2015, nous sommes également engagés dans l'opération Sophia, menée par l'Union européenne au large de la Libye.

J'ai, pour l'avenir, quatre préoccupations principales. Elles sont toutes liées à ma capacité à répondre aux sollicitations opérationnelles.

J'ai une vision assez claire de ce que sera la marine en 2030. On en imagine très bien le format et les unités.

Mon premier point de vigilance est le renouvellement des moyens de combat. Il est lancé, je m'en réjouis. Chaque bâtiment nouveau offre des capacités opérationnelles nouvelles, et présente moins d'aléas techniques que les unités les plus anciennes. Les livraisons des FREMM, puis des FTI et des Barracuda, sont annoncées jusqu'en 2030. Mon attention se porte sur le cadencement de l'arrivée des nouvelles unités et la gestion de la période transitoire, qui sera difficile entre 2020 et 2030 - retards éventuels, avaries conduisant à retirer les bateaux anciens de la liste de la flotte.

Ma deuxième préoccupation concerne les bâtiments de souveraineté, notamment outre-mer. Depuis la signature de la convention de Montego Bay, en 1982, la France a mis en place dans ses territoires d'outre-mer un dispositif de surveillance des zones économiques exclusives comportant deux patrouilleurs dans chaque DOM-COM.

L'usure de ces moyens se fait sentir. En 2006, on pensait les remplacer en 2010. En 2009, on prévoyait de le faire en 2012. La programmation du remplacement est inscrite pour 2024. Il m'en manque aujourd'hui 50 %. Bientôt, il m'en manquera 60 %. Je pense qu'il faut hâter ce remplacement. L'accélération du programme de remplacement des bâtiments de souveraineté a été demandée par le Premier ministre lors du dernier Comité interministériel de la mer. C'est une excellente nouvelle.

Ceci revêt pour moi une grande importance : ce qui est laissé vide sera pillé. Nous devons exercer notre souveraineté dans ces zones économiques avec les bâtiments de surveillance et d'intervention maritime, les BATSIMAR.

En troisième lieu, ma vigilance porte sur la cohérence organique de la marine. On a parlé des frégates de premier rang, des sous-marins nucléaires Barracuda : entre ces grosses briques, le ciment de la Marine s'effrite.

Prenons le sujet des hélicoptères. Le *Dixmude*, un bâtiment de projection et de commandement, un BPC, une unité remarquable, qui était déployée ces derniers mois en mission *Corymbe* dans le golfe de Guinée, ne disposait que d'une Alouette III de cinquante ans, sur laquelle volait déjà Fantomas ! Pour le coup, on ne parle pas là d'unités de combat extrêmement techniques.

La cohérence organique concerne également les pétroliers ravitailleurs, qui constituent le cordon ombilical des forces navales, les ravitaillent continûment, et conditionnent leur endurance à la mer. C'est aujourd'hui le cas pour le porte-avions qui se trouve en Méditerranée orientale. C'était également le cas pendant l'opération Harmattan, au large de la Libye. Nous possédons trois de ces navires à simple coque, de quarante ans d'âge, qui commencent à accuser leur âge. Il faut absolument les remplacer par le programme FLOTLOG.

Nous devons également nous préoccuper des drones, à la fois intellectuellement et en termes d'emploi.

J'ai croisé certains d'entre vous à Euronaval, lors de la démonstration intéressante de drones sous-marins réalisée par la société ECA. Nous devons également réinvestir dans les drones aériens. Nous avons une expérimentation avec un drone à voile tournante, le Schiebel, construit par une société autrichienne.

J'associe le renouvellement de nos bâtiments de souveraineté et le programme BATSIMAR à l'arrivée de drones. *Grosso modo*, un patrouilleur outre-mer voit avec le radar instantanément à cinquante kilomètres autour de lui, soit l'équivalent d'un département français. À la vue, c'est dix kilomètres. En vingt-quatre heures, un drone peut couvrir un carré de deux cents kilomètres sur deux cents kilomètres. On peut ainsi multiplier significativement la surface couverte et diriger nos moyens d'intervention sur les contacts douteux. Il faut savoir pour pouvoir.

Le quatrième point de vigilance porte sur les ressources humaines. C'est un sujet de grande fragilité pour toutes les marines européennes. Partir à la mer, c'est se couper de liens Internet et d'un mode de vie aujourd'hui très répandu chez les jeunes. Nous devons à la fois continuer nos efforts en matière de recrutement, mais aussi de fidélisation.

C'est un domaine dans lequel nous devons être extrêmement vigilants. Je me réjouis que le budget 2017 comporte un certain nombre de mesures, notamment destinées à améliorer la rémunération des marins comme celle de l'ensemble des militaires. Il s'agit de mesures de large spectre.

Pour ce qui est de la marine, je vise trois points particuliers : améliorer l'attractivité de l'embarquement, qui génère certaines difficultés pour les familles de marins, améliorer la fidélisation des compétences les plus pointues dans le domaine du nucléaire, de l'informatique, de l'hydraulique, de l'entretien aéronautique, où nos marins sont particulièrement recherchés par l'industrie, et réaliser des efforts en faveur de la tranche de population entre trente ans et quarante ans qui, statistiquement, dans nos études sociologiques, a le plus de difficultés à joindre les deux bouts.

Il existe un taux de chômage important parmi les conjoints de marins, ainsi que des difficultés de logement. Il est important pour moi de développer une politique sociale adaptée aux situations que rencontrent les marins à Brest et Toulon, qui sont singulières et différentes. On peut avoir des politiques globales, mais la situation qui existe à Toulon est différente de celle de Brest, et il faut en tenir compte.

Dans le projet de loi de finances pour 2017, les choix qui ont été arrêtés pour conserver une marine de large spectre sont bons. Tous les jours, j'utilise l'ensemble des capacités opérationnelles de la marine.

Nos moyens sont par ailleurs remarquables. Je veux saluer l'excellence de l'industrie navale et de défense française. Les FREMM, les frégates de défense aérienne, le Rafale ou l'ECUME, pour les forces spéciales, nous ont permis de réaliser un bond en matière de capacités opérationnelles. Nous avons atteint un niveau d'excellence exceptionnel dans ce domaine.

Aujourd'hui, nous tenons nos engagements avec dix-sept frégates. Je constate que certaines commencent à vieillir. Il était important de consentir des investissements sur l'entretien programmé des matériels. C'est ce qui est prévu, et je m'en réjouis, car j'en ai absolument besoin. Sans ces investissements supplémentaires, je ne tiendrais pas les engagements qui me sont demandés.

Je demeure vigilant quant au renouvellement de nos moyens - sous-marins nucléaires d'attaque, frégates de taille intermédiaire, récemment annoncées par le ministre de la Défense.

Je voudrais terminer en remerciant le Sénat, et plus particulièrement les sénateurs Trillard et Lorgeoux pour leur rapport de 2012, qui a fait progresser l'analyse géopolitique française en permettant de mettre en avant les enjeux maritimes qui, j'en ai la conviction, seront fondamentaux dans les années à venir.

M. Jacques Gautier, rapporteur pour avis. - Amiral, je voudrais vous remercier pour cette présentation succincte, mais complète. Nous avons eu l'occasion, avec Daniel Reiner, d'échanger longuement avec vous. Je serai donc bref pour permettre à mes collègues de poser leurs questions.

Vous avez évoqué le large spectre des capacités de la marine française. Je voulais également souligner la qualité des équipements : on a pu voir que le sonar des FREMM était doté d'une véritable capacité qui va bien au-delà de ce que nous pensions - et il faut s'en féliciter.

Je voulais revenir sur les bâtiments de souveraineté que vous avez évoqués. Nous nous trouvons un peu démunis dans la période actuelle. Or, nous savons que nous avons besoin de bâtiments capables de durer à la mer ou d'affronter des mers d'une certaine force, tout en assurant la sécurisation.

L'Adroit, construit par DCNS, que la marine utilise encore, peut-il correspondre à ce genre de mission ? Il est doté d'une plateforme pour drones à voilure tournante auxquels vous avez fait vous-même allusion. Il nous semble en effet que la marine ne pourra plus se passer de drones. Elle a travaillé sur les drones sous-marins. Il faut maintenant qu'elle avance sur les drones à voilure tournante. *L'Adroit* offre cette double capacité. Je voudrais connaître votre réaction par rapport à ce type de matériel.

M. Daniel Reiner, rapporteur pour avis. - Vous avez dit avoir une bonne vision de ce que devrait être la marine future. Le Livre blanc 2013 a défini un format pour l'ensemble des armées à l'horizon 2025. Il l'a été de la même manière en termes de capacités s'agissant de la marine. Quel est le type de frégate pour ce format ?

Je n'évoque pas les bâtiments des forces de souveraineté, dont le nombre n'a pas été déterminé. Jacques Gautier vient d'en parler, cela en fait partie. Ceci correspond-il à la

vision que vous avez en tête, ou faut-il revoir dans une prochaine loi d'actualisation de la programmation militaire les cibles du format 2025 ?

M. Xavier Pintat, rapporteur pour avis. - Merci, amiral, pour la qualité de vos propos, qui ont répondu à nombre d'interrogations.

J'aurais trois questions précises à vous poser.

Tout d'abord, le renouvellement de notre système de lutte antimines marines doit nous permettre d'améliorer nos capacités dans ce domaine. Un prototype a commencé à être expérimenté. Quel est l'état d'avancement de ce dossier, et quels sont les avantages d'un tel système ? Je pense qu'il s'agit de diminuer le nombre de bâtiments nécessaires et de rationaliser les besoins...

Deuxièmement, vous avez insisté sur l'utilité des drones aériens pour la marine. La loi de programmation militaire en a repoussé l'acquisition après 2025. Des études et réalisations doivent être lancées d'ici 2019. Pensez-vous qu'il faille accélérer les choses ? Quels sont les besoins opérationnels précis ?

Enfin, sur les dix-sept NH90 affectés, dix appareils seraient actuellement en entretien. Comment l'expliquer et comment améliorer la disponibilité de cet hélicoptère ?

M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur pour avis. - Amiral, faut-il s'interroger sur la capacité de la marine à remplir à la fois le contrat opérationnel et à assurer le soutien aux exportations à court terme ? Je rappelle que nous sommes passés de 5 milliards d'euros de ventes d'armes à 16 milliards d'euros, et que l'armée y est pour beaucoup.

Le personnel dédié a-t-il suffi à assurer le soutien aux exportations auprès de l'Égypte afin de garantir la formation des équipages de la FREMM et des deux BPC ?

Il me semble avoir lu dans le compte rendu de votre intervention devant la commission de la défense de l'Assemblée nationale qu'une cinquantaine de personnes étaient dédiées au soutien aux exportations. Cela appelle de ma part trois questions : cette évaluation comprend-elle les équipages du *Montcalm* et du *Primauguet*, dont le temps de service a été rallongé ? Est-il juste de dire que deux cent quarante-sept emplois seront affectés dans la marine d'ici 2019 aux charges de soutien aux exportations, et cela vous semble-t-il suffisant ? Selon moi, cet effectif, défini avant le « contrat du siècle » avec l'Australie, ne le prend pas en compte... Ne serait-il pas souhaitable que cet engagement de l'armée dans le soutien aux exportations aux côtés des industriels trouve une sorte de retour dans l'amélioration des conditions de l'entretien programmé du matériel ? Comment avancer sur ce sujet ?

Par ailleurs, je pose régulièrement la question à tous les chefs d'état-major : ne faudrait-il pas revoir la doctrine du soutien aux exportations et le décret de 1983 ? J'estime en effet que, face au succès des ventes d'armes, l'armée n'est pas suffisamment payée de retour par industriels. Il faut dire les choses comme elles sont, et c'est un des problèmes que nous devons avoir le courage d'aborder.

Enfin, comment se présente l'ECUME, qu'utilisent les services spéciaux ?

M. André Trillard, rapporteur pour avis. - Amiral, merci pour les paroles aimables que vous avez eues pour notre rapport, qui a déjà quatre ans et que nous nous

refusons à recommencer en changeant les chiffres. Il a fait des petits, puisque même l'IHEDN propose une formation spécifique sur ce sujet. Nous nous en réjouissons.

Première question : êtes-vous satisfait de l'interfaçage entre vos unités, les personnels et les entreprises chargées de vous fournir des pièces de rechange ou de vous dépanner ? La chaîne est-elle convenable, sachant les distances gigantesques que doivent parcourir les matériels ?

Deuxièmement, s'agissant du Brexit et des accords de Lancaster House, les marines britannique et française sont de taille à peu près équivalente, à quelque unité près. Des porte-avions anglais sont sur le point de sortir, mais nous n'existons qu'ensemble. Vos contacts vous permettent-ils d'affirmer que les accords signés entre le président Sarkozy et M. Cameron seront respectés, ou s'agit-il d'un sujet d'inquiétude pour vous ?

Enfin, la commission s'est rendue en Nouvelle-Calédonie, puis en Australie, dans le cadre de l'un de ses déplacements. Nous nous sommes aperçus que le comportement, dans cette zone du Pacifique, a totalement changé à l'égard de la France. La récente commande de sous-marins par l'Australie en est une illustration. Au-delà, la légitimité de la France n'est contestée par personne. Si les États-Unis subissaient une perte d'influence dans la région à la suite des récentes élections présidentielles américaines, pourrions-nous progresser encore sans moyens financiers ?

M. Jeanny Lorgeoux, rapporteur pour avis. - De nombreux bâtiments vont être dans l'avenir décommissionnés. Quelles grandes lignes de la politique de démantèlement vont être mises en œuvre pour assurer la satisfaction d'un problème complexe ?

M. Robert del Picchia, rapporteur pour avis. - Amiral, vous avez abordé la question du personnel et indiqué que les ressources humaines étaient fragilisées.

Vos difficultés de recrutement concernent-elles l'attractivité ou la sélectivité ? On retrouve chez d'autres les mesures que vous avez annoncées - rémunérations, etc. Avez-vous formé les spécialistes qui vous quittent ? Rejoignent-ils les industriels français ou des entreprises privées, qui peuvent être internationales ?

Deuxièmement, la réserve opérationnelle de la marine va-t-elle jouer un rôle dans le cadre de la mise en place de la garde nationale ?

Par ailleurs, où en êtes-vous du logiciel Source Solde ? Fonctionne-t-il ?

Enfin, quelle est votre vision pour 2030 ? Envisagez-vous un ou deux porte-avions ?

M. Joël Guerriau. - Amiral, j'ai beaucoup apprécié l'approche humaine que vous avez développée dans votre intervention, en particulier l'importance d'améliorer l'embarquement, de fidéliser les métiers les plus pointus et de développer une politique sociale.

Hier matin, je m'entretenais avec des responsables du premier courtier de France, l'entreprise Bessé Marine. Notre conversation a porté sur l'embauche par cette société d'anciens officiers supérieurs, dans le cadre des contrats d'assurance relatifs aux paquebots. Les représentants de Bessé Marine me disaient à quel point ces personnes étaient d'excellents

techniciens, qui possédaient en outre une idée du travail d'équipe et un savoir-faire intéressants. Cela conforte vos remarques, et je voulais en apporter ici le témoignage.

Par ailleurs, le *Charles-de-Gaulle*, va être immobilisé durant dix-huit mois. Ceci s'explique techniquement. C'est la seconde fois depuis qu'il est mis en service. Le rechargement d'uranium des moteurs à propulsion nucléaire justifie un délai aussi important. Pour autant, peut-on se passer facilement d'un porte-avions durant tout ce temps ?

Quelle a été la contribution du *Charles-de-Gaulle* à l'opération Chammal ? On a le sentiment qu'il a été d'une très forte utilité en matière de renseignements et de frappes. Quel est le bilan de son usage dans cette opération en Irak et en Syrie ?

N'a-t-on pas besoin d'un second porte-avions ? L'amiral Rogel nous avait dit qu'il le souhaitait. Il s'agit évidemment de coûts importants. On prévoit un renouvellement du *Charles-de-Gaulle* en 2040. Le *Foch* a été construit en 1960. Trente ans, plus tard, on a engagé la construction du *Charles-de-Gaulle*, qui devrait donc être remplacé en 2040.

Cette question est d'autant plus importante qu'elle crée de l'emploi. Le *Foch*, devenu le *Sao Paulo* et qui a été vendu au Brésil, a été construit à Saint-Nazaire, le *Charles-de-Gaulle* à Brest. On peut penser que DCNS attend avec impatience de pouvoir construire un troisième porte-avions. Sachant qu'il a fallu attendre quatorze ans avant de voir le *Charles-de-Gaulle* prendre du service, il serait souhaitable que la décision soit prise le plus en amont possible. Je rappelle que les Britanniques ont deux porte-avions en projet.

Mme Nathalie Goulet. - Amiral, vous avez évoqué le golfe Persique à plusieurs reprises. Comment voyez-vous la montée en puissance de la base d'Abou Dhabi ? Comment appréciez-vous son utilité, dans la mesure où il s'agit d'un point stratégique de notre dispositif et d'une innovation ?

M. Rachel Mazuir. - On vous demande si vous souhaitez un second porte-avions : je ne vois pas comment vous pourriez dire non !

Vous avez me semble-t-il décrit une situation difficile s'agissant de la marine de souveraineté. Il n'y a pas que les réserves halieutiques qui sont en jeu. Je pense qu'il s'agit d'un sujet important pour l'avenir de notre pays. On a la chance d'avoir un territoire maritime important, et j'aimerais en savoir un peu plus à ce sujet.

S'agissant de la récupération des munitions, j'ai participé à une immersion du côté de Cherbourg, et j'ai pu apprécier le travail des démineurs. En récupère-t-on toujours autant, notamment en baie de Seine ?

Amiral Christophe Prazuck. - Concernant les BATSIMAR, vous m'avez demandé si *L'Adroit* ferait l'affaire. Certaines choses dans ce bâtiment nous conviennent tout à fait. On doit avoir un retour d'expérience sur certaines autres, mais je partage votre avis : c'est à partir de *L'Adroit* qu'il faut travailler sur le sujet.

Je dis souvent, en simplifiant les choses, que le système d'armes principal des BATSIMAR est leur pavillon français. Il faut également pouvoir mettre à l'eau des embarcations rapides pour intercepter un contrevenant, employer des drones pour mieux couvrir les espaces, disposer d'un armement assez simple pour opérer des tirs de semonce. Mais le pavillon français rappellera aux éventuels contrevenants que toute la flotte française est derrière ces patrouilleurs pour défendre la souveraineté française.

Quelle est ma vision ? Rallions déjà les cibles avec des bâtiments modernes ! Pourquoi ai-je parlé de 2030 ? Le dernier Barracuda est prévu pour cette date, ainsi que la dernière frégate de taille intermédiaire. Peut-on accélérer les cadences ? On a aujourd'hui dix-sept frégates sur les rangs. Cela fera partie des débats qui auront lieu au moment de la prochaine loi de programmation militaire.

Pour ce qui est de la lutte contre les mines, l'intérêt du programme franco-britannique est d'éviter de faire passer des bateaux anti-mines au-dessus de celles-ci, ce qui est aujourd'hui le cas. La portée du sonar est assez faible et le bateau peut se retrouver au milieu d'un champ de mines. L'idée est de rester à l'écart des zones dangereuses et d'envoyer des drones de surface qui opèrent à distance des drones sous-marins. On est dans la phase de démonstration. Les travaux menés par la société ECA sont très prometteurs. On attend les premières livraisons de ce système en 2022. Il s'agit de systèmes autonomes avec des drones, de bâtiments porteurs qui les opèrent à distance, des bâtiments bases et des plongeurs démineurs.

Aujourd'hui, les chasseurs de mines présentent des signes de faiblesse. Les appareils propulsifs et les systèmes de combat ont plus de vingt-cinq ans.

Vous m'avez demandé s'il existait d'autres emplois possibles pour les drones, qu'il s'agisse de drones maritimes ou de drones de combat. Je m'en tiendrai pour l'instant, à la détection, à l'identification et à la chasse aux mines.

Vous vous êtes par ailleurs inquiété du taux de disponibilité du NH90. Il est en effet d'environ 45 %, car cet appareil manque de maturité. Certains points, comme le traitement de la corrosion, méritaient d'être rectifiés, ce qui est désormais lancé.

On a également un problème de maturité de l'organisation du maintien en condition, avec un foisonnement trop important de contrats. Il faut rationaliser et simplifier pour diminuer les temps d'immobilisation de ces hélicoptères. On y travaille avec la SIMMAD et la DGA. Le ministre porte une attention toute particulière à ces questions. Je pense que nous sommes sur la bonne voie.

S'agissant du soutien aux exportations, nous y arrivons avec une cinquantaine de marins. Il y a en fait un vrai lien entre notre activité, les relations que nous nouons avec nos partenaires et nos opérations. Quand on passe en mer Rouge ou dans le canal de Suez, nous rencontrons nos homologues égyptiens et conduisons des exercices avec eux.

Du fait du statut particulier des océans, on arrive à lier assez simplement les le soutien aux exportations et les activités opérationnelles.

Je note dans ce dispositif le rôle singulier de DCI NAVFCO pour l'Égypte, avec qui on a travaillé de manière extrêmement efficace pour anticiper les besoins et former les Égyptiens. Les marins égyptiens ont réussi un tour de force en prenant en main la FREMM et les deux BPC en un temps extrêmement court. Ils en tirent une fierté légitime. On pouvait douter de la capacité de n'importe quelle marine à prendre en charge des bateaux aussi différents. Ils y sont parvenus.

Ils ont envoyé des équipages et des officiers de très grande qualité. Le travail avec DCI NAVFCO a consisté à identifier les domaines où il fallait produire des efforts en matière de formation, puis à regarder si l'on pourrait détacher durant quelque temps du personnel de

la marine pour conduire cette formation. Quand on ne le pouvait pas, nous nous engageons à former les personnels de DCI NAFVCO afin que ceux-ci disposent du *background* nécessaire pour conduire cette formation. Il est évidemment prévu qu'on augmente nos effectifs dédiés à cette tâche, mais cela reste l'épaisseur du trait.

Je pense que notre activité normale nous permet de contribuer au soutien aux exportations.

M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur pour avis. - Quel est le retour financier ? Quand on a formé les pilotes qataris, 300 millions d'euros sont venus directement dans les poches de l'armée.

On sait que vous constituez des éléments importants dans la vente d'armes...

Amiral Christophe Prazuck. - Je ne souhaite que l'accroissement des moyens de la marine !

Vous m'avez interrogé en matière de maintien en condition opérationnelle et sur la logistique. L'amiral Rogel a mis en œuvre une réforme du service de soutien de la flotte et du service de logistique de la marine. Les résultats sont remarquables.

Je pense que nous avons réussi à maîtriser l'augmentation du coût du maintien en condition opérationnelle grâce à cette rationalisation et à cet effort d'organisation, qui a consisté à séparer :

- le service de soutien de la Flotte (SSF), maître d'ouvrage délégué, et donneur d'ordres, qui a une compétence technique de premier ordre en matière de contractualisation et de négociation,
- les maîtres d'œuvre (industriels, ateliers),
- une chaîne logistique mise en œuvre par le service logistique de la marine.

Il existait auparavant un enchevêtrement des responsabilités. Cette distinction me semble extrêmement bénéfique pour la disponibilité de nos bateaux les plus anciens.

Enfin, un ingénieur général de l'armement placé sous mes ordres est à la tête de ce service de soutien de la flotte. Ce poste existe depuis plusieurs années maintenant. Je me félicite tous les jours de ce dispositif, peut-être exotique, mais qui permet d'allier les compétences et le sens de la mission.

S'agissant du Brexit, j'ai déjà rencontré trois fois mon homologue britannique depuis ma prise de fonctions. Nous continuons à travailler ensemble de manière extrêmement productive. Vous avez raison de souligner qu'en Europe, la *Royal Navy* est en quelque sorte notre sœur jumelle. Les Britanniques doivent estimer, à juste titre, qu'ils sont nés quelques heures avant nous et qu'ils pèsent quelques kilos de plus, mais nous avons la même corpulence - même s'ils ont plus de frégates -, nous disposons tous deux de sous-marins nucléaires d'attaque, de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, bientôt de porte-avions, et nous partageons surtout la même culture.

Quand il s'agit de mettre en place une opération, comme Atalanta, les choses se font dans le même esprit.. Pour autant, nous travaillons avec beaucoup de réussite avec nos

autres voisins. Les Allemands ont fourni deux fois *l'Augsburg* pour accompagner le *Charles-de-Gaulle*, les Belges la frégate *Léopold Ier*. On travaille avec les Espagnols, les Portugais, les Danois dans le golfe de Guinée, dans le cadre de la mission Corymbe, et pour des missions de formation NEMO. On travaille enfin avec les Italiens dans le cadre de l'opération Sophia.

Pour le moment, notre sœur jumelle va s'éloigner du centre des décisions politico-militaires européennes. On reste liés par Lancaster House - et fort heureusement ! Je pense qu'il n'y a pas une journée sans activité commune avec les Britanniques.

Pour ce qui est de l'Australie et de l'Asie du Sud-Est, les moyens de la marine française sont sans commune mesure avec ceux de *l'US Navy*. Pour autant, mes homologues d'Asie du Sud-Est ont parfaitement noté que nous envoyions plusieurs fois par an des bâtiments, comme ceux de la mission Jeanne d'Arc, croiser dans cette zone, notamment en mer de Chine méridionale. Ils ont parfaitement analysé et retenu le discours du ministre de la Défense lors du dialogue de Shangri-La.

Ils m'en parlent tous spontanément. Il y a donc une position singulière, un peu unique en Europe, de la France dans cette région du monde, bien que ce soit loin de chez nous. J'y reviendrai pour répondre à votre question sur les zones économiques...

S'agissant du recrutement et de la fidélisation, je recrute chaque année 10 % des effectifs de la Marine. Vous le savez tous, le modèle de ressources humaines des armées est très différent de celui d'une entreprise. Dans une entreprise, on raisonne en stock d'employés, alors que, dans les armées, il s'agit d'un flux. En fait, une armée et une marine ne fonctionnent que si elles sont jeunes. La moyenne d'âge des marins est de trente ans -. Sur les bateaux, cette moyenne est de vingt-huit ans. Il n'existe pas de marine avec des matelots de cinquante ans. Il faut donc en permanence renouveler les marins pour conserver cette moyenne. En même temps, il faut faire en sorte que ces marins, qui sont jeunes, bénéficient d'une compétence technique et d'une expérience avérée.

Sur un sous-marin nucléaire lanceur d'engins au milieu de l'Atlantique, il faut se débrouiller tout seul. Je ne parachuterai pas un réparateur au milieu de l'océan Atlantique pour descendre dans le sous-marin. Ils doivent donc s'arranger seuls avec leur réacteur, leurs missiles, leur sonar.

Cela a toujours été l'exercice sur les bateaux : rassembler le plus grand nombre de compétences dans l'équipage le plus petit possible. L'autre élément non technique, c'est le mode de vie. Marin, c'est plus qu'un métier, c'est un mode de vie. Partir loin, longtemps, laisser sa famille, vivre dans une communauté, un équipage, parfois avec quelqu'un qui vous agace, à côté de qui vous allez vivre durant soixante-dix jours, demande des compétences qui ne sont pas techniques.

M. Rachel Mazuir. - Pouvez-vous parler de la présence des femmes dans la marine ?

Amiral Christophe Prazuck. - Je vais y venir...

Il faut donc que j'investisse considérablement en matière de formation et d'acquisition de compétences. Aujourd'hui, en moyenne, chaque marin est formé vingt-trois jours par an - ce qui est très important.

Chaque marin compte aujourd'hui dans la marine. C'est pourquoi, dans mes précédentes fonctions de directeur du personnel, j'ai mis en place une gestion individualisée de chaque marin. Chaque marin rencontre son gestionnaire de ressources humaines à chaque fin d'affectation, tous les deux à trois ans, pour essayer de construire avec lui un parcours professionnel.

Au bout d'un certain temps, je conçois - et je recommande même - que les marins changent de métier. Quand on a été sous-marinier durant vingt ans et qu'on a vingt-cinq mille heures de plongée, il est temps de faire autre chose, à la fois pour soi-même et pour sa famille.

Néanmoins, j'ai particulièrement investi sur certains individus, ceux-ci ont des compétences extrêmement pointues dans le domaine de l'atome, de l'hydraulique, de la maintenance aéronautique. Actuellement, sur le *Charles-de-Gaulle*, j'ai vingt-quatre Rafale et un taux de disponibilité de 94 %. Les marins qui en sont responsables sont en mer depuis début septembre, et travaillent dans un hangar. Il existe un savoir-faire, une autonomie et un sens du travail en équipe remarquables, et on vient me les retirer ! Nous avons donc passé des pactes de non-agression avec certaines entreprises, et je dispose d'une prime de fidélisation que je peux accorder à ceux qui sont dotés d'une compétence particulière. Il y a deux ans, j'en avais soixante à distribuer. Pour ce faire, j'ai dû en approcher plus de deux cents, qui devaient en échange signer un engagement à rester au service.

Ces marins, parce qu'ils sont compétents, préféreraient garder leur liberté et ne souhaitaient pas s'engager à servir quatre ou cinq ans, car ils savaient pouvoir trouver un emploi facilement. En Europe, les marines sont mises en difficulté principalement pour des questions de ressources humaines.

Vous m'avez posé la question de la réserve. Sans elle, il n'y a plus de marine. 30 % des instructeurs de l'école de plongée sont réservistes. À l'état-major de la Marine, l'officier de permanence, qui suit toutes les activités opérationnelles et qui me rend compte tous les matins et tous les soirs, est toujours un réserviste. Je n'ai pas assez de monde pour confier cette tâche à quelqu'un d'active. Mes réservistes sont donc totalement insérés dans le fonctionnement de la Marine. Trois cent en moyenne travaillent chaque jour dans la Marine, dont cent sur la défense maritime du territoire - les sentinelles des mers.

Pourquoi est-on dans cette situation ? Au moment de la professionnalisation, on a décidé de remplacer les appelés pour 30 % par des civils, pour 30 % par des engagés et pour 30 % par des réservistes. Il en va ainsi depuis le début des années 2000. Il faut améliorer notre réserve. Elle est constituée pour moitié d'anciens de la Marine et pour l'autre moitié de personnes qui ne la connaissent pas. Je veux utiliser cette réserve pour attirer davantage de personnes qui ne connaissent pas la Marine, et intégrer la réserve dans le processus de recrutement afin qu'elle joue le rôle d'un sas dans lesquels de jeunes étudiants viennent servir leur pays et découvrent à l'occasion la Marine, et s'engagent éventuellement. L'expérience montre que c'est en général assez séduisant pour les jeunes.

Pour ce qui est de Source Solde, on est aujourd'hui dans la phase de qualification de chacune des fonctions. Le processus industriel est bien plus performant et suivi que ce qu'on a connu avec Louvois. Un vrai progrès a été accompli dans ce domaine. On restera naturellement vigilant. Quand le ministre avait désigné la marine pour être la première armée à passer sous Source Solde, l'amiral Rogel avait évidemment demandé à participer à la décision de bascule, mais aussi de chaque nouvelle étape. Après la qualification interviendra

la phase de solde à blanc. Je m'exprimerai personnellement sur l'opportunité et la pertinence de ce changement de phase, puis plus tard on passera de la solde à blanc à la solde en double.

Je vous invite à rendre visite, à Toulon, à une équipe qui travaille au sein du Centre d'expertise de ressources humaines de la marine. Elle est totalement dédiée à ce projet et est constituée de jeunes marins très compétents et impliqués dans leur mission. Je souhaite que les marins restent impliqués dans ce programme jusqu'à ce qu'il soit démontré qu'il fonctionne parfaitement.

M. Daniel Reiner, rapporteur pour avis. - On nous avait indiqué qu'une des raisons des difficultés de Louvois venait de la complexité des primes d'une manière générale, et particulièrement des marins.

Avez-vous tenté de simplifier ce régime ? On nous avait dit à l'époque qu'il existait quatre-vingts primes différentes et qu'il était impossible de s'en sortir autrement qu'à la main, sachant que les mêmes causes produisent souvent les mêmes effets.

Amiral Christophe Prazuck. - Il existe plus de cent soixante-dix primes. Cela n'a pas été simplifié. C'est un chantier sur lequel on n'a pour l'instant pas réussi à converger. Je pense qu'il s'agira d'un chantier important qui, de fait, ne sera conduit qu'après Source Solde. Cela dit, je constate que le précédent logiciel de paye de la Marine, Solde 68, qui a été inventé en 1968, comme son nom l'indique, fonctionnait très bien. Pourtant, le nombre de primes était alors identique.

Cela ajoute de la complexité mais, néanmoins, en 1968, avec des programmes imprimés sur des cartes mécanographiques, on arrivait à payer les soldes convenablement.

S'agissant de la féminisation, on compte près de 14 % de femmes dans la marine. Elles sont dans toutes les unités, et seront dans les sous-marins à partir de 2017, avec l'expérimentation annoncée par l'amiral Rogel.

Mon problème vient du fait qu'elles s'en vont en moyenne à trente-deux ans parce qu'elles veulent fonder une famille. Elles ont intégré cet élément dès leur entrée dans la marine. Elles ont des choix de métiers et de spécialités différents de ceux des hommes. L'homme veut naviguer, être sur un bateau, faire la guerre. La femme veut acquérir une compétence technique, managériale. Les femmes en première partie de carrière réussissent parfaitement, sont extrêmement performantes, et je pense que nous devons poursuivre l'effort pour les conserver dans la Marine.

J'avais essayé, dans mes précédentes fonctions, d'inventer des dispositifs pour permettre à des femmes de sortir du statut militaire pendant quelques années, avant d'y revenir plus tard. Qui dit statut militaire dit disponibilité en tout temps et en tout lieu. À mon sens, il ne faut pas porter de coup de canif à ce statut. S'il y a disponibilité en tout temps et en tout lieu, il ne peut y avoir de temps partiel.

Cela signifie qu'il faut introduire plus de souplesse pour permettre à ces officiers marinières, pendant quatre ou cinq ans, d'occuper des emplois de fonctionnaires civils au sein du ministère de la défense ou dans les industries de défense pour revenir, quatre ou cinq ans plus tard, reprendre leurs fonctions. Je pense que cela manque. Si on veut aujourd'hui amener davantage de femmes à franchir la décennie difficile durant laquelle elles ont des enfants en

bas âge, il faut faire preuve d'inventivité administrative. Cela ne me semble pas hors de portée, mais nous n'avons cependant pas pour l'instant les outils pour ce faire.

Mme Gisèle Jourda. - A-t-on une idée du pourcentage de femmes dans les différents corps d'armée ?

Amiral Christophe Prazuck. - Je pense que l'armée de l'Air compte environ 20 % de femmes dans ses rangs. L'armée de Terre doit être un peu en dessous des chiffres de la marine - environ 10 % à 11 %.

Peut-on faire sans porte-avions durant dix-huit mois comme si nous en avions un ? Non ! Sommes-nous pour autant condamnés à l'impuissance pour ce qui concerne les moyens maritimes ? Non ! Pendant l'opération Harmattan, on est arrivé à conduire des *raids* extrêmement efficaces en Libye depuis un BPC avec les hélicoptères de combat de l'armée de Terre, évidemment pas avec la même profondeur que si l'on avait utilisé un porte-avions, mais cependant suffisamment pour peser militairement sur la situation.

Nous attendons des missiles de croisière navals qui équiperont nos FREMM, puis les Barracuda, qui auront l'allonge que nous avons aujourd'hui avec la chasse embarquée, mais évidemment en nombre plus réduit que les munitions que peuvent délivrer nos avions. Je pense que ces futures unités dotées de missiles de croisière navals représenteront une évolution stratégique importante.

Devrait-on avoir deux porte-avions ? C'est une décision politique qui n'est pas de mon niveau. La Marine est-elle capable d'accompagner ce projet ? Oui, elle l'est. Vous évoquiez des délais de maturation : pour une FREMM, on est à dix ans ou quinze ans. Ce sont les délais minimums.

Aujourd'hui, on voit bien que les choses changent : les Chinois veulent construire quatre porte-avions, les Indiens veulent en construire trois, les Anglais sont en train d'en construire deux. Il existe donc un intérêt largement partagé pour cet outil.

Des évolutions technologiques importantes ont vu le jour sur les catapultes. Les Américains annoncent l'abandon des catapultes à vapeur et la mise en œuvre de modèles électromagnétiques. Si on se met dans une perspective de porte-avions à l'horizon 2040, on ne peut pas ne pas intégrer une réflexion sur l'emploi des drones. Quels volumes sont nécessaires pour faire évoluer ces drones ? Des études doivent être lancées assez rapidement sur ces premières questions technologiques.

Par ailleurs, notre base d'Abou Dhabi est un point d'appui important pour tous nos bateaux, un lieu de coopération avec nos partenaires du golfe Arabo-Persique, une présence permanente qui nous permet de nous introduire dans les opérations. L'amiral qui commande les forces françaises aux Émirats arabes unis est en contact permanent avec tous les acteurs clés de la coalition, notamment pour les opérations au Moyen-Orient. Cette base est nécessaire et importante.

Concernant les zones économiques exclusives, j'ai pour habitude de dire que ce qui n'est pas surveillé sera pillé. On le voit systématiquement en matière de pêche. Il nous est arrivé de trouver des bâtiments de recherche pétrolière non autorisés dans nos zones économiques.

La posture en mer est en train de changer. Certains pays remettent en cause l'ordre maritime mondial, notamment les zones économiques exclusives. Même si cela se passe loin de chez nous, ce sont des précédents qui peuvent modifier les relations que nous avons en mer. C'est un vrai motif d'inquiétude - ou de vigilance - et une vraie raison pour laquelle nous devons investir à nouveau rapidement, comme l'a demandé le Premier ministre, dans nos moyens de souveraineté maritime.

Enfin, nous avons déconstruit 52 000 tonnes. 32 000 tonnes sont en cours de déconstruction, et nous sommes en train de négocier 30 000 autres tonnes. Il s'agit d'un flux de 10 millions d'euros par an.

Comme vous le savez, nous avons réorganisé notre approche de la déconstruction, avec des impératifs de développement durable, une mécanique de sécurisation des coques et de mise en attente de celles-ci, associée à des appels d'offres européens. Un chargé de mission, l'amiral Jouot, a conduit les premières opérations. Aujourd'hui, la mécanique est rodée, et c'est le service de soutien de la flotte qui est en charge de cette mission, qui ne pose pas de difficulté particulière.

M. Daniel Reiner, rapporteur pour avis. - Parfois, on vend même de vieux bateaux.

Amiral Christophe Prazuck. - En effet.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Merci beaucoup, amiral.

En 2017, nous donnerons un angle particulier à la défense dans le programme de travail de la commission. Nous travaillerons donc ensemble sur un certain nombre de sujets, comme les drones, la dissuasion et l'ambition des 2 % du PIB pour la défense.

La réunion est close à 12 heures 15.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 30 novembre 2016**- Présidence de M. Alain Milon, président -**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 (nouvelle lecture)
– Examen du rapport**

La réunion est ouverte à 10 heures.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 comportait initialement 60 articles. À l'issue de son examen en première lecture par l'Assemblée nationale, qui a adopté 41 articles additionnels, le texte comportait 101 articles.

Le Sénat a adopté conformes 28 articles. Il en a modifié 51, a adopté 20 articles additionnels et supprimé 22 articles, dont ceux qui sont relatifs aux équilibres généraux et des différentes branches.

Après l'échec de la commission mixte paritaire, qui s'était réunie le 22 novembre dernier, 93 articles restaient en discussion.

Lors de son examen en nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a adopté 24 articles dans la rédaction issue du Sénat. Elle a rétabli les 22 articles supprimés et supprimé 12 articles additionnels sur les 20 adoptés par le Sénat. Elle a modifié 35 articles.

Ainsi, 69 articles restent en discussion. Ce nombre s'explique par un désaccord de fond mais aussi par le fait que l'Assemblée nationale avait adopté un grand nombre d'articles additionnels et que le Sénat avait laissé un nombre important d'articles en navette, parfois pour des raisons uniquement liées à la rédaction.

Nous avons un désaccord avec le Gouvernement et la majorité de l'Assemblée nationale sur la réalité et la pérennité du retour à l'équilibre des comptes sociaux.

Nous avons par conséquent aussi un désaccord sur les mesures à prendre, en particulier sur les retraites et l'assurance maladie.

À ces désaccords persistants, s'ajoute pour cette année un refus des équilibres présentés pour l'assurance maladie, qui conduisent à en augmenter les recettes et à en minorer les charges au détriment des autres branches. Une fois encore, je ne pense pas qu'en minorant artificiellement le déficit, on puisse envisager de prendre les mesures nécessaires.

Sur le reste, nous avons transformé ce projet en un texte de portée uniquement législative sur laquelle la discussion s'est poursuivie.

Parmi les évolutions intervenues en nouvelle lecture, je voudrais mettre en relief certains articles.

À l'article 3, le Gouvernement a présenté un amendement tendant à majorer de 60 millions d'euros, pour 2016, la contribution du Fonds pour l'emploi hospitalier (FEH), au

Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP). Avec cette nouvelle ponction, la contribution de l'assurance maladie au FMESPP passe de 307 millions d'euros à 2 millions d'euros. Voilà qui devrait contribuer au respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) sur l'année 2016 en minorant les charges de l'assurance maladie.

À l'article 10, relatif aux locations meublées de courte durée et aux locations de biens meubles, l'Assemblée nationale a adopté, sur proposition du Gouvernement, une nouvelle rédaction de l'article pour répondre en particulier au problème posé par les gîtes ruraux. Nous avons beaucoup évoqué ce sujet au cours de la commission mixte paritaire.

L'Assemblée nationale est revenue aux seuils de première lecture : 23 000 euros pour les locations meublées et 7 200 euros pour les biens meubles. Nous avons proposé un seuil unique de 15 000 euros.

Elle a revanche apporté deux modifications importantes.

Premièrement, pour les meublés de tourisme, un abattement de 87 % sera appliqué aux revenus, ce qui limite fortement les effets de seuil et les augmentations de taux applicables, qui passeraient de 4,5 % à 5,9 % une fois atteint le seuil de 23 000 euros. Pour les locations autres que les meublés de tourisme, l'effet de seuil est inchangé et plus important puisque l'on passe de 7,75 % à 22,4 %.

Deuxièmement, les personnes exerçant des activités de location pourront choisir une option leur permettant de cotiser au régime général de sécurité sociale, à un taux de 5,85 % pour les meublés de tourisme et de 18 % pour les autres.

Cette nouvelle rédaction ne répond pas à toutes les questions posées par cet article, mais limite les difficultés pour les gîtes.

Je regrette particulièrement que les autres dispositions qui avaient largement rassemblé le Sénat, qu'il s'agisse des médecins retraités en zones sous-denses, des médicaments, des biosimilaires et l'avantage maternité pour les femmes médecins, que nous voulions étendre, n'aient pas été retenues par l'Assemblée nationale.

Je maintiens également mes doutes sur deux innovations introduites par le texte.

L'Assemblée nationale a rétabli la contribution sur les fournisseurs de produits du tabac qui présente la particularité d'être une mesure fiscale en application de laquelle on ne sait pas qui, du fabricant ou du distributeur, est finalement taxé. J'émet notamment les plus grandes réserves sur l'applicabilité du système de contrôle des marges, avec un écart de 5 %, que le Gouvernement a fait adopter à l'Assemblée nationale et qui intervient directement dans la relation client-fournisseur.

Le Fonds de financement de l'innovation pharmaceutique a également été rétabli. Je persiste à dire que la place d'un tel mécanisme doit se trouver dans le champ de l'Ondam.

En cherchant un peu, nous pouvons trouver quelques motifs de satisfaction : l'Assemblée nationale a adopté conforme l'article 30 bis, sur la retraite des travailleurs handicapés, elle a préservé l'exonération applicable au congé de fin d'activité, introduite sur l'initiative de notre collègue Pascale Gruny. Elle a retenu certaines des modifications du Sénat sur les articles relatifs à la lutte contre la fraude.

Pour autant, et compte tenu du désaccord de fond sur les équilibres généraux du texte, qui avait amené le Sénat à rejeter en première lecture les objectifs de recettes et de dépenses, je vous propose de déposer une motion tendant à opposer la question préalable.

Tout en préservant la possibilité pour les différentes opinions de s'exprimer lors de la discussion générale, son adoption se justifie à mon sens, dans la mesure où il n'est pas utile, à ce stade, de rouvrir une discussion sur les articles restant en navette.

M. Yves Daudigny. – Le groupe socialiste était en opposition avec la majorité sénatoriale en première lecture sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Cette opposition demeure ; elle porte d'abord sur l'appréciation de la réduction des déficits de la sécurité sociale, en particulier du régime général, ainsi que sur d'autres points, comme la suppression du tiers payant.

Nous notons quelques améliorations par l'Assemblée nationale, notamment à l'article 10, avec l'option d'assurance au régime général plutôt qu'au Régime social des indépendants (RSI).

Nous faisons cependant le même constat que le rapporteur général quant au retour au texte initial sur des points qui avaient fait l'objet d'un accord assez large : la poursuite d'activité par les médecins retraités, l'avantage maternité pour les médecins et le biosimilaire, à propos duquel je continuerai d'émettre un doute sur l'opportunité du texte proposé par l'Assemblée nationale en première et en nouvelle lecture. Ce n'est pas une bonne voie pour le développement des biosimilaires.

Nous n'approuverons pas la motion tendant à opposer la question préalable. À nos yeux, en toutes circonstances, il vaut mieux échanger, même si nous comprenons que vous en arriviez, vous, à une telle conclusion.

Mme Nicole Bricq. – Je souhaiterais réagir à la conclusion de M. le rapporteur général, qui nous propose de voter la motion tendant à opposer la question préalable.

Votre attitude est cohérente par rapport à votre position sur le projet de loi de finances ; je partage sur le fond et sur la forme l'argumentation de Didier Guillaume. À la lecture de l'exposé des motifs de la question préalable, on s'aperçoit que vous contestez l'architecture actuelle de la protection sociale en France.

Sur l'assurance maladie, le candidat issu de la primaire de la droite, M. Fillon, est lui-même obligé d'affadir ses propos, car la parole peut aller plus loin que ce que l'on peut faire. Il eût été intéressant de proposer une nouvelle architecture de la protection sociale. Là, vous auriez eu une attitude politique, et non une attitude politicienne. Dont acte !

M. René-Paul Savary. – Les critiques contre le candidat François Fillon me paraissent inouïes ; soit on lui reproche de ne pas avoir de projet, soit on caricature, voire on ment sur ses propositions ! Il faudrait savoir ! Nous avons une attitude raisonnable et responsable. Mais le sujet est si facile à dénaturer que certains s'en emparent avec gourmandise.

Je reviens au secteur médico-social, sur lequel je souhaitais intervenir. Un certain nombre de propositions de bon sens sur l'article 46 n'ont pas été reprises par l'Assemblée nationale. Pour certains établissements, cette nouvelle tarification créera une double peine.

Cela entraînera des complications. Il est dommage que les réclamations de toutes les fédérations n'aient pas été prises en compte.

Idem sur l'article 48, qui tendait à un élargissement de l'expérimentation, grâce à une meilleure coordination entre les Clic et les Maia. Comme le disent les acteurs sur le terrain, y compris les agences régionales de santé, des mesures de simplification permettraient de rationaliser la situation. Mettons en commun nos moyens, qu'ils proviennent du département ou de l'État. Il est regrettable que ce type d'avancées n'aient pas été prises en compte par l'Assemblée nationale.

Je suis favorable à la motion tendant à opposer la question préalable.

Mme Laurence Cohen. – Nous étions en désaccord avec le texte initial du Gouvernement, qui a été aggravé par la majorité sénatoriale. Sur le fond, la proposition du Gouvernement ne diffère pas beaucoup de celle de la majorité sénatoriale, sauf sur le volume des restrictions budgétaires.

Nous voulons augmenter les recettes, tandis que vous voulez diminuer les dépenses. À nos yeux, cette philosophie porte un coup à la protection sociale, même s'il y a des jusqu'au-boutistes qui vont bien plus loin. Le démantèlement de la protection sociale est en cours et cela n'a malheureusement pas été redressé depuis 2012.

Après la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, il reste un aspect particulièrement négatif à l'article 3. En effet, alors que nous avons dénoncé le détournement du Fonds pour l'emploi hospitalier, de 300 millions d'euros en deux ans, une ponction supplémentaire de 60 millions d'euros est prévue. Nous n'avons pas été écoutés lorsque nous sommes intervenus au Sénat, pas plus que ne l'ont été les professionnels de santé hospitaliers ayant dénoncé cette ponction. On continue simplement pour justifier d'un équilibre comptable au détriment de l'humain. Nous ne pouvons pas l'approuver.

La question préalable est un procédé normal. Nous y avons eu recours par le passé, pour d'autres raisons. Cela suscite chaque fois des critiques. Nous ne condamnons pas cette procédure ; c'est sur le fond que nous sommes en désaccord.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je ne partage absolument pas les propos de Mme Bricq.

Elle nous reproche de refuser de débattre. Il faut regarder les choses au fond : la commission des finances a passé neuf semaines à débattre du projet de loi de finances pour arriver à ses conclusions. Les commissions font partie intégrante du fonctionnement du Sénat. Ce n'est pas un refus de débattre !

Pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale, nous avons accepté le débat, en examinant tous les amendements en commission comme en séance publique. Nous constatons que la plupart des éléments de fond ont été rétablis à l'Assemblée nationale. Cela ne pouvait qu'aboutir au dépôt d'une motion tendant à opposer la question préalable.

En revanche, comment pouvez-vous dire que les propos de M. le rapporteur général contribuent à déstructurer l'architecture du système de protection sociale ?

Mme Nicole Bricq. – C'est écrit !

M. Jean-Noël Cardoux. – Ces propos soulignent simplement le bricolage qu'a mis en place le Gouvernement pour faire croire que l'équilibre de la sécurité sociale serait atteint en 2017. J'en veux pour preuve – je partage en cela les propos de Mme Cohen – cette ponction de 60 millions d'euros sur le FEH et la création du Fonds de financement de l'innovation pharmaceutique à hauteur de 700 millions d'euros : tout cela pour respecter une progression de l'Ondam de 2,1 % ! Or, avec l'augmentation du point d'indice des fonctionnaires et la hausse des honoraires des médecins, nous aurons le plus grand mal à atteindre cet objectif. C'est cela le bricolage que nous voulons dénoncer !

Je ne vois pas de déstructuration du système social français. Le programme du candidat de la droite et du centre, François Fillon, a le mérite de la clarté. Le Gouvernement, en imposant des obligations aux entreprises sur la complémentaire santé et en cherchant de nouveau à réintroduire les clauses de désignation engendre un déremboursement insidieux des soins.

M. Georges Labazée. – Quand nous avons abordé la lutte contre le tabagisme et la mise en place du paquet neutre lors de l'examen du projet de loi de modernisation de notre système de santé, nous savions que cela aurait des répercussions sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Je regrette que notre commission se soit prononcée pour la suppression de l'article 16, ce qui n'a pas permis de reposer, sur le fond, la question de la fiscalité sur le tabac. L'Assemblée nationale, pour sa part, a fait évoluer le dispositif. La solution retenue n'est peut-être pas pleinement satisfaisante, mais nous aurions pu faire valoir nos propositions au lieu de supprimer l'article.

Je regrette que notre Haute Assemblée ne soit pas allée au fond sur ces sujets.

M. Michel Forissier. – Il est évident, à la lecture du rapport concis, net et précis de notre rapporteur général, que le dépôt de la motion tendant à opposer la question préalable est pleinement justifié.

Il est un peu fort de café de critiquer une procédure réglementaire tout en soutenant un gouvernement qui a largement utilisé l'article 49, alinéa 3 de la Constitution !

Sur les autres textes – j'ai notamment travaillé sur l'apprentissage –, on nous a renvoyé les travaux de la commission à la figure, en ne retenant aucune proposition.

Je voudrais simplement souhaiter à Mme Bricq de réussir aussi bien les primaires de la gauche que nous avons réussi celles de la droite et du centre.

Mme Hermeline Malherbe. – Je partage en grande partie les propos d'Yves Daudigny : un travail a été effectué, y compris par l'Assemblée nationale, sur nos apports.

Je comprends que la majorité sénatoriale ne soit pas totalement satisfaite, puisque 22 articles supprimés ont été réintroduits dans leur totalité. Mais nombre des articles additionnels adoptés par le Sénat ont été retenus, ce qui témoigne de l'enrichissement apporté par le Sénat en première lecture.

Certes, le bilan n'est pas vraiment satisfaisant, notamment sur les positions qui étaient communes au sein de notre hémicycle. Mais je ne peux pas cautionner cette question

préalable, qui porte atteinte à la démocratie et à l'image du Sénat. Le citoyen ne sait pas réellement ce qui se passe en commission ; à nous de faire œuvre de pédagogie pour convaincre que le travail se fait là pour une grande part. Or en refusant de poursuivre notre travail de législateur, nous portons atteinte à l'image de notre institution.

M. Alain Milon, président. – Madame Malherbe, je vous précise que la majorité de gauche avait adopté en 2011 une motion tendant à opposer, en nouvelle lecture, la question préalable sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Mme Hermeline Malherbe. – J'aurais fait la même remarque s'il s'était agi d'une majorité de gauche.

Mme Agnès Canayer. – Je ne comprends pas l'argument du déni de démocratie et du rejet du débat.

Ce que nos concitoyens attendent aujourd'hui, c'est une clarification du débat et des positions des assemblées. La question préalable est un moyen solennel de montrer notre opposition à ce texte. Pourquoi ceux qui utilisent l'article 49, alinéa 3 de la Constitution nous reprocheraient-ils le recours à la question préalable, qui a le mérite de clarifier le rôle et la place du Sénat ?

Mme Isabelle Debré. – Que veut-on ? Le *statu quo* ? Continuer à vivre à crédit et laisser à nos enfants une dette considérable ? Laisser le reste à charge augmenter régulièrement, comme c'est le cas depuis la dernière réforme ? Ou alors travailler ensemble à la construction d'un nouveau modèle juste, équilibré et responsable ? Nous devrions tous y travailler, plutôt que de se rejeter les fautes.

M. Michel Amiel. – La question préalable est au Parlement ce que l'article 49, alinéa 3 est au Gouvernement. J'y suis personnellement opposé, quel que soit le gouvernement en place. Le débat doit pouvoir aller à son terme, même si je ne suis pas d'accord avec un certain nombre de points, en particulier le Fonds sur l'innovation, qui débudgétise le financement de l'innovation.

Mme Catherine Deroche. – Notre groupe suivra le rapporteur général sur la question préalable. Nous avons déjà débattu une semaine sur des points importants, comme le congé maternité des médecins, les biosimilaires, etc. Or on a constaté que la position du Gouvernement restait inflexible. Un nouveau débat ne changera rien au résultat. À un moment, pour pouvoir débattre, encore faut-il que le Gouvernement accepte de faire un pas en avant. Ce n'est le cas pour aucun des textes actuels. C'est pourquoi nous approuvons totalement la motion tendant à opposer la question préalable.

M. Jean-Louis Tourenne. – Je suis étonné par certains propos. Qui veut noyer son chien l'accuse de la rage...

La majorité sénatoriale cherche à oublier ses fautes. Vous refusez de discuter du budget en invoquant votre désaccord avec les positions du Gouvernement. Sur 500 milliards d'euros, 60 millions vous posent problème. Vous invoquez aussi les seuils de locations qui ne vous conviennent pas. Vous voyez la disproportion ?

Vous nous dites, par ailleurs, qu'il n'est pas bon de transférer d'une branche à l'autre des déficits. C'est ce qui a été fait tout le temps, y compris par vous. Comment pouvez-vous en accuser le gouvernement actuel ?

Le déficit atteignait 17,3 milliards d'euros en 2011. Il s'élèvera à 400 millions d'euros demain. Et vous nous dites que le Gouvernement n'a consenti aucun effort ! Vous discutez sur 60 millions d'euros ! Il faut revenir à la réalité.

Quant au reste à charge des patients qui augmenterait en permanence, c'est faux ! On est passé de 9,3 % à 8,4 % de reste à charge dans les cinq dernières années, avec 1,3 milliard d'euros de pouvoir d'achat redistribué aux Français.

Je n'ai rien contre la question préalable si la majorité a tout dit et considère qu'il n'est d'autre moyen de modifier la situation. Mais, étant majoritaires, en refusant de débattre, vous imposez la censure à la minorité qui n'a plus le droit à la parole.

M. Gérard Roche. – Je voterai la motion tendant à opposer la question préalable, pour trois raisons.

D'abord, nous sommes solidaires de M. le rapporteur général, qui fait partie de notre groupe.

Ensuite, il faut que la discussion reste ouverte. Or la porte a été fermée par la commission mixte paritaire et par la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale.

Enfin, je crois beaucoup à la richesse du débat démocratique. Mais quand on voit le nombre de ceux qui étaient présents lors des deux derniers jours de la discussion de ce dossier aussi important, il est un peu fort de parler de débat démocratique !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Toutes ces questions tournent autour de la question préalable.

Je constate qu'en cas d'opposition entre l'Assemblée nationale et le Sénat, les choses se terminent toujours ainsi car le dialogue est impossible. Pour poursuivre la discussion parlementaire, il faudrait réellement permettre la discussion, l'échange. Nous constatons un blocage, qui n'est pas nouveau.

Il ne sert à rien de répéter que nous ne sommes pas gentils, parce que nous déposons cette motion. C'est le fonctionnement institutionnel qui y conduit. J'ai moi-même été déçu, lors de la commission mixte paritaire, du comportement de nos collègues de l'Assemblée nationale. C'était non à tout, y compris aux trois points sur lesquels nous avons trouvé un accord unanime au Sénat. Yves Daudigny les avait également défendus devant ses collègues socialistes, mais en vain.

Madame Bricq, vous dites qu'au travers de la motion tendant à opposer la question préalable, on est en train de redéfinir une nouvelle sécurité sociale. Il n'en est rien ! Vous avez votre lecture, j'ai la mienne. Les considérants de la motion sont strictement factuels.

Des désaccords existent entre nous, mais cela ne dessine pas une autre sécurité sociale. L'objectif est l'équilibre. Nous essayons ensemble de trouver des voies pour y arriver, et nous n'avons pas forcément les mêmes. Mais il n'est nullement question ici de privatisation ou de déremboursement. Un fantasme de plus !

Madame Cohen, sur l'article 3, je regrette, comme vous, cette ponction supplémentaire. Nous avons proposé de diviser celle-ci par deux. Voyez comment nous

avons été suivis ! Ce manque d'écoute est également à l'origine de cet échec car nos arguments étaient fondés : ils reprenaient ceux des fédérations hospitalières.

Monsieur Cardoux, vous avez évoqué la couverture complémentaire santé d'entreprise, les clauses de désignation et le déremboursement qui est là, subtil. Si l'on donne un peu plus de poids aux complémentaires, voilà ce à quoi il faut s'attendre.

Madame Malherbe, vous exagérez un peu en parlant d'atteinte à la démocratie.

Monsieur Tourenne, il s'agit non pas seulement de 60 millions d'euros, mais de plusieurs milliards d'euros. Nous avons mis au jour, par les transferts de charges d'une branche à l'autre, une sorte de manipulation visant à démontrer politiquement, au-delà des comptes, que l'assurance maladie était presque à l'équilibre. Ce n'est pas tout-à-fait à vrai ; il y a encore des efforts à faire. Nous ne méritons pas une telle condamnation. Il me paraît logique que nous débattions sur les voies et moyens pour arriver à l'équilibre. Nous l'avons fait, mais nous n'avons pas été entendus. Il est donc légitime que nous déposions aujourd'hui cette motion.

Monsieur Labazée, nous n'avons effectivement pas adopté l'article 16 sur la contribution des fournisseurs de produits du tabac. C'est compliqué, puisque l'on en corrige déjà les effets par avance avec le seuil de plafonnement à 5 % des écarts de marge, introduit par l'Assemblée nationale. Cela montre bien que les puissants ont toujours la main sur le fournisseur. Je m'interroge sur le fonctionnement de ce dispositif. En revanche, nous avons adopté l'article 17, qui tend à prévoir une augmentation de la fiscalité sur le tabac à rouler. Nous maintenons notre volonté d'augmenter le prix du tabac, si tant est que cela puisse avoir un effet durable sur la consommation, sachant que 30 % de la population française continue à fumer. Je ne suis pas certain que les mesures prises soient à la hauteur de l'enjeu.

La motion n° 1 tendant à opposer la question préalable est adoptée.

Organisme extraparlamentaire – Désignation

La commission propose la nomination de MM. Alain Milon et Gérard Roche, comme membres titulaires au sein du conseil de surveillance du Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie.

La réunion est close à 10h50.

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

Mercredi 30 novembre 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et ARTE-France pour la période 2017-2021 - Audition de Mme Véronique Cayla, présidente du directoire, et de Mme Anne Durupty, directrice générale, d'ARTE-France

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous recevons Mme Véronique Cayla, présidente du directoire, et Mme Anne Durupty, directrice générale d'ARTE France, qui nous présenteront les orientations stratégiques d'ARTE, chaîne à laquelle nous sommes tous attachés. Unique en son genre, ARTE porte un projet culturel ambitieux, en coopération avec l'Allemagne. Comment le contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre l'État et ARTE France pour la période 2012-2016 a-t-il été exécuté ? Quelles sont les priorités du prochain COM ?

Mme Véronique Cayla, présidente du directoire d'ARTE France. – Le COM pour 2012-2016 comportait deux volets : la relance éditoriale et le développement numérique.

Il s'agissait d'abord de conforter ARTE, chaîne culturelle franco-allemande fondée par un traité interétatique afin de rapprocher les peuples d'Europe, en la modernisant, c'est-à-dire en l'ouvrant davantage sur le monde, en l'ancrant dans la société actuelle et en la tournant vers l'avenir. Dès 2012, un nouvelle grille de programmes, plus simple et plus facile à mémoriser, apportait trois nouveautés. Un bloc d'informations, d'abord, cohérent et recentré sur l'international et l'Europe. Grâce à cette redéfinition de nos journaux télévisés et de l'émission 28 minutes, le nombre de téléspectateurs a doublé en cinq ans. Puis, nous avons consacré chaque semaine une soirée aux séries de fiction – ce qui n'était pas fréquent en 2012, et nous a donné un air de modernité. De même, une soirée a été réservée aux auteurs, notamment de cinéma. La chaîne a aussi changé de ton pour devenir moins docte, moins austère, s'ouvrir à de nouveaux publics et développer l'humour et même une pointe d'impertinence. Nous avons ainsi multiplié les programmes courts alliant l'agréable à l'instructif.

Le développement numérique s'est articulé autour de l'antenne d'ARTE, pilier du groupe, et a pris l'aspect d'une succession de plateformes thématiques - ARTE Concert, ARTE Info, ARTE Cinéma, ARTE Future et ARTE Creative - qui ont rapidement trouvé leur place sur Internet, où elles ont suscité le dialogue. ARTE Concert remporte un grand succès, jusque de l'autre côté de l'Atlantique, et ARTE Créative a rencontré immédiatement un public jeune. Nous avons créé aussi ARTE Europe, même si ce n'était pas prévu par le COM, car le Parlement européen et la Commission européenne nous ont soutenus pour diffuser nos programmes dans d'autres langues que le français et l'allemand. Depuis un an, ces deux institutions ont financé le sous-titrage en espagnol et en anglais de quelque 600 heures de programmes tirés du noyau dur d'ARTE : documentaires, spectacles, reportages, information... Depuis quelques semaines, nous sous-titrons aussi en polonais, et nous le ferons bientôt en italien, avec la collaboration active de la RAI.

Bref, le bilan de ce COM est positif. Les audiences, dont le Gouvernement souhaitait enrayer la baisse, sont remontées : en cinq ans, notre part de marché a augmenté de 50 % en France et de 30 % en Allemagne. Certes, elles restent modestes, et nous pouvons encore les faire progresser.

L'image d'ARTE s'est aussi améliorée, comme en témoignent les prix que nous avons reçus : ours d'or à Berlin cette année, pour le documentaire italien « *Fuocoammare* », ours d'argent pour *L'avenir* de Mia Hansen-Løve, deux prix à Cannes pour *Le client* d'Asghar Farhadi, prix du meilleur téléfilm pour *Tuer un homme* à la Rochelle, et grand prix du documentaire au festival de Toronto – qui est une porte d'entrée vers les États-Unis – pour *Je ne suis pas votre nègre* de Raoul Peck, désormais en compétition pour les Oscars.

Nous avons rajeuni notre audience, ce qui n'est jamais facile pour une chaîne historique. J'estime en effet que ce ne sont pas les programmes qui vieillissent, mais les supports de leur diffusion. De fait, l'âge moyen de nos spectateurs dépasse 60 ans sur l'antenne, avoisine 45 ans sur Internet et tombe à 35 ans sur les réseaux sociaux. Aussi faut-il aller chercher le public jeune là où il se trouve.

Tous les objectifs du COM ont été atteints, voire dépassés – sauf ceux relatifs à la redevance... Mais beaucoup reste à faire, puisque nous n'avons parcouru que la moitié du chemin que nous avions dessiné en arrivant.

Le COM pour 2017-2021 s'organise autour de trois axes : franchir un nouveau cap éditorial en enrichissant les programmes, mieux diffuser ces programmes grâce à une politique d'hyper-distribution et continuer à faire d'ARTE une chaîne responsable, citoyenne et solidaire.

Le passage de la SD à la HD, au printemps dernier, a fait découvrir à une partie de notre public que le nombre de chaînes en clair n'était pas d'une dizaine, mais de près d'une trentaine. Nous avons enregistré une perte d'audience importante pendant la journée ; nos programmes du soir ont mieux résisté. Il est vrai que notre offre en journée ne comporte que trois heures de programmes inédits par mois, auxquels s'ajoutent trois heures produites par l'Allemagne. C'est peu ! Du coup, les rediffusions se comptent par dizaines, ce qui lasse. Aussi avons-nous demandé à notre tutelle de donner la priorité à l'enrichissement des programmes. C'est l'objectif premier du COM 2017-2021 et, l'année prochaine, la totalité des ressources supplémentaires y sera consacrée, avec un effort particulier en faveur de la création.

Nous avons entamé une politique d'hyper-distribution, notamment sur les réseaux sociaux. La révolution numérique ne fait que commencer, et nous devons nous préparer à naviguer sur un océan totalement délinéarisé, où seuls quelques îlots rassembleront parfois de fortes audiences en direct. La différence entre l'antenne et l'Internet s'estompe au sein de nos publics. Nous devons encourager cette tendance, en irriguant le linéaire par le non-linéaire et réciproquement. ARTE + 7 deviendra le premier vecteur de diffusion de nos programmes. C'est une petite révolution !

Nous développerons aussi notre présence sur les réseaux sociaux, afin d'élargir et de diversifier notre audience, ce qui servira la démocratisation de la culture en France. Pour cela, nous formerons nos équipes, surtout éditoriales, à l'utilisation des réseaux sociaux. Et nous publierons de petites vidéos sur chaque sujet, pour attirer de nouveaux publics. De même que le premier COM nous a fait passer de l'antenne à l'Internet, rendant nos

équipes bi-médias, le prochain sera l'occasion pour elles de devenir tri-médias : antenne, Web et réseaux sociaux. Plutôt que d'embaucher, nous veillerons à la formation de chacun.

Enfin, nous nous efforcerons de mieux diffuser nos programmes en Europe. Si 85 % d'entre eux sont européens, leur contenu s'adresse souvent à la France ou à l'Allemagne, ou à ces deux pays, mais pas à l'ensemble des pays d'Europe. Aussi devons-nous développer les co-productions européennes. Déjà, nous avons tissé un réseau de chaînes partenaires, que viennent de rejoindre une chaîne irlandaise et la RAI – après 25 ans de négociations ! Sur chacune des plateformes d'ARTE Europe, nous introduirons des programmes des chaînes partenaires pour aboutir à une constellation multilingue respectant la spécificité de chacun.

Troisième objectif : faire d'ARTE une entreprise toujours plus citoyenne et responsable. Nous devons appliquer à notre gestion les valeurs que porte notre antenne, et en particulier la diversité et la parité. Déjà, nos équipes sont très féminines : toutes nos présentatrices de journaux sont des femmes, en France comme en Allemagne.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Ce n'est plus de la parité !

Mme Véronique Cayla. – Certes, mais seuls 35 % de nos experts sont des femmes. Quant au développement durable, nos équipes en sont gourmandes et accueillent avec plaisir nos propositions en la matière, quels que soient les efforts demandés. Les crédits de formation ne sont pas plafonnés, car nous souhaitons que tous participent positivement à la révolution numérique. Enfin, nous aimons travailler dans un climat de concertation et de participation. C'est le cas dans la vie quotidienne, comme pour les décisions stratégiques : le COM a commencé à être élaboré il y a plus d'un an lors de réunions participatives et il a été approuvé récemment en comité d'entreprise à l'unanimité, ce qui est aussi rare que réjouissant !

Mme Anne Durupt, directrice générale d'ARTE France. – Nous avons retenu neuf indicateurs – trois par axe stratégique du COM – pour constituer une feuille de route aisément compréhensible.

Premier indicateur : l'augmentation de nos engagements pour la création. Elle sera de 10 % en 2017 et ces engagements passeront de 77 millions d'euros en 2016 à 90 millions d'euros en 2021. Le deuxième indicateur est l'apport de programmes inédits par ARTE France à ARTE. Cet apport doit croître de 15 % d'ici à 2021, et de 7 % dès 2017. La présence numérique d'ARTE sera mesurée par le troisième indicateur : nous souhaitons doubler le nombre de vidéos vues en ligne.

Quatrième indicateur : proposer au public au moins 85 % d'œuvres européennes. Le cinquième indicateur porte sur la coproduction d'œuvres cinématographiques, qui devra représenter au moins 3,5 % de nos ressources. Le sixième indicateur mesure l'audience, en termes de parts de marché car cela reste le moyen le plus simple d'évaluer la reconnaissance du public et notre position par rapport à la concurrence. Bien sûr, avec la fragmentation extrême des audiences due à la prolifération des chaînes gratuites, il est difficile de maintenir une part de marché, et illusoire de rechercher sa croissance. Aussi tâcherons-nous de nous maintenir pour le moins à 2,2 %, en France.

La performance économique sera mesurée par les trois derniers indicateurs. D'abord, il s'agira de faire croître nos recettes commerciales de 10 %. Puis, nous veillerons à

la stabilité relative des charges de personnel, qui devront rester inférieures à 7,7 % des ressources, et à celle des charges de structure, qui ne devront pas dépasser 2,4 % des ressources. Notez qu'avec un total de 10 % environ, ces charges sont très limitées.

Le plan d'affaires 2017-2021 se caractérise par un soutien fort des pouvoirs publics : en 2017, la contribution à l'audiovisuel public accordée à ARTE France s'accroîtra de 3,8 %, soit 10 millions d'euros. Entre 2017 et 2021, la subvention publique augmentera en moyenne de 2,7 % par an. Les recettes commerciales augmenteront de 10 %. Elles sont essentiellement constituées du produit net de la distribution internationale des programmes sachant qu'ARTE ne bénéficie pas de publicité. La totalité de la ressource supplémentaire en 2017 sera consacrée aux programmes, soit 10 millions d'euros auxquels s'ajoutent 3 millions d'euros de notre fonds de roulement, l'objectif étant d'accroître notre budget en ce domaine de 13 millions d'euros en 2017 et de 25 millions d'euros à l'horizon 2021.

La masse salariale croîtra légèrement pour accompagner la modernisation de l'entreprise. Elle reste maîtrisée, et au cours du COM qui s'achève, le budget de personnel n'a pas une seule fois été dépassé. Nous sommes passés de 240 équivalents temps plein (ETP) en 2011 à 242 en 2016. C'est une gestion saine. Grâce à une politique systématique d'appels d'offre, nous avons contenu les frais de structure qui, prévus pour 9 millions d'euros dans le COM, n'atteindront pas, en exécution, 8 millions d'euros.

Enfin, le budget d'ARTE France finance aussi le groupement européen d'intérêt économique (GEIE), à parité avec la partie allemande. Le GEIE est situé à Strasbourg. C'est là qu'est installée la rédaction de la chaîne, ainsi que la gestion de la plateforme numérique. Notre apport progressera de 2 % par an, tout comme celui de la partie allemande, dont les engagements sont similaires aux nôtres.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel. – Je crois pouvoir me faire l'interprète de notre commission en vous disant combien nous apprécions le travail d'ARTE.

La chaîne n'est pas soumise à la réglementation sur la production indépendante qui s'impose aux autres chaînes françaises. Pouvez-vous nous rappeler ce qui caractérise les droits attachés aux productions que finance ARTE, par comparaison avec les autres chaînes françaises, et les avantages que cela présente pour distribuer ces programmes sur tous les supports ?

Les productions de la partie allemande d'ARTE sont le plus souvent financées conjointement avec les chaînes publiques allemandes. Quelle est la politique de coproduction entre ARTE-France et France Télévisions ? Des évolutions sont-elles envisageables dans le cadre de la priorité donnée aux inédits ? Des partenariats sont-ils prévus avec les autres grands diffuseurs publics, comme la RAI ou la BBC ?

France Télévisions réfléchit au lancement d'une plateforme de SVoD (*Subscription video on demand*). Êtes-vous associées à ces réflexions ? Qu'en pensez-vous ?

Vous dites que le délinéarisé va devenir dominant dans la distribution des programmes. Cela signifie-t-il qu'ARTE pourrait s'orienter vers une mise en ligne de ses contenus, d'abord en VoD, comme le fait Netflix, pour les séries ou documentaires, et non plus au fur et à mesure des diffusions en linéaire ?

Mme Véronique Cayla. – Oui, nous pouvons coproduire nos programmes. Nous en achetons d'ailleurs assez peu. Nous privilégions les producteurs indépendants, par plaisir comme par conviction : nous sommes convaincus que leur créativité est supérieure à celle des équipes d'une grosse société. Les recettes dégagées sont loin d'être considérables, mais cela nous offre l'opportunité de nous impliquer tant en amont qu'au stade de l'exploitation et les producteurs ne s'en plaignent pas.

Mme Anne Durupty. – La diffusion à l'étranger de nos coproductions concerne essentiellement les reportages et les documentaires. Nous menons des négociations collectives avec les syndicats de producteurs, intéressés par notre politique de présence européenne. Pour le cinéma, nous sommes la seule chaîne à avoir les droits en télévision de rattrapage. Nos créateurs ont envie que leurs films soient largement exposés.

Mme Véronique Cayla. – Bien sûr, nous aimons coproduire avec France Télévisions, notre partenaire naturel, comme avec les chaînes allemandes. Notre tutelle nous incite à créer, plutôt que d'acheter et à coproduire des créations originales et audacieuses. Cela nous différencie des autres chaînes du service public, en France comme en Allemagne. Nous avons aussi une obligation de première diffusion sur notre antenne, ce qui pose parfois problème pour nos projets de coproduction avec France Télévisions. Récemment, nous avons produit *Carole Matthieu* avec TV 5 Monde, France 3 a produit avec nous *Les brigades internationales*, nous avons coproduit avec France 2 *Les jeux d'Hitler*, nous avons une série sur l'esclavage avec l'outre-mer, nous multiplions les reportages communs avec France 24 et nous organisons des concerts avec Radio France, ainsi que du marketing croisé pour certaines émissions... J'espère qu'ARTE Journal Junior sera diffusé sur Franceinfo, ainsi qu'Educ'ARTE, notre plateforme pédagogique à destination des écoles. Alors que la plateforme de France Télévisions ne présente que des extraits de programmes, mais gratuitement, la nôtre ne présente que des œuvres intégrales, dans lesquelles on peut découper des extraits pour un prix modique.

Notre priorité est d'investir sur des programmes, pour enrichir l'antenne. Et la SVoD est coûteuse, car il faut payer des droits sur lesquels les producteurs, qui y voient une ressource d'avenir, ne sont guère prêts à transiger. Ce n'est pas dans nos moyens. Aussi souhaitons-nous développer une politique de niche : l'éducatif, la musique classique – domaine dans lequel nous travaillons à créer une plate-forme en partenariat avec l'Allemagne, où sont les plus grands producteurs du secteur. Nous recherchons aussi un partenaire pour créer une plateforme de cinéma d'auteur, puisque nous en sommes, et de loin, le premier producteur et diffuseur en Europe. Tous ces projets – sauf Educ'ARTE – ne coûtent rien.

Nous sommes convaincus que dans quelques années la délinéarisation sera quasi-totale. Nous devons nous y préparer, surtout si nous voulons toucher les jeunes. Nous présentons parfois sur Internet une série de fiction, quitte à lancer un peu de VoD payante. Nous expérimentons aussi la possibilité de regarder les programmes de la journée dès le matin, afin de dégonfler la pression sur le prime-time. Bref, l'heure est à l'expérimentation.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Mettrez-vous en ligne tous les épisodes d'une série au même moment, ou au fur et à mesure de leur diffusion ?

Mme Véronique Cayla. – Nous conservons le lien avec l'antenne, qui reste la meilleure manière de voir ARTE.

Mme Mireille Jouve. – Merci pour cette présentation et bravo pour l'évolution de votre audience, qui a crû de 50 % en cinq ans. Je salue les récentes créations que furent la série *Les années Obama* ou le documentaire sur les brigades internationales, qui, par un retour sur le passé, nous font porter un regard plus lucide sur le présent. J'apprécie qu'ARTE ne soit pas un lieu de compétition électorale : pas d'invitations politiques mais des réflexions sur les thèmes évoqués au cours de la campagne. Enfin, je vous félicite d'avoir si bien défendu la parité que vous la dépassez !

Mme Marie-Christine Blandin. – Merci pour ce bilan : 242 personnes, peu de publicité, des synergies internationales, cela nous fait rêver... Vous avez évoqué la dispersion des spectateurs entre une trentaine de chaînes, mais sur le terrain, nous entendons de plus en plus de personnes dire du bien d'ARTE, et cet ensemble s'étend sociologiquement et en termes de générations. Cela fait plaisir ! Vous avez évoqué votre souci de coloniser les réseaux sociaux pour toucher les jeunes, les apprivoiser et leur donner une exigence. Votre méthode est de former chacun de vos salariés. Ailleurs, nous avons entendu des syndicalistes s'indigner qu'on ne recrute pas de spécialistes du numérique aux côtés des journalistes traditionnels. J'approuve votre démarche, mais a-t-elle été spontanément acceptée, ou certains ont-ils renâclé ?

M. David Assouline. – Contre vents et marées, le projet d'ARTE suit son chemin. Alors que certains, ici-même, l'avaient moqué, qualifié de ringard, sans avenir, voué à disparaître, voilà que nous sommes unanimes à le saluer. La pugnacité a payé. Vous avez su creuser votre sillon. Au-delà des quelque trente chaînes évoquées, deux tiers des Français sont abonnés à des bouquets offerts par les opérateurs de télécommunication et qui mettent des centaines de chaînes à leur disposition. Vous avez foncé les premiers pour prendre le tournant du numérique, alors que d'autres chaînes, avec des moyens supérieurs, ont tardé.

ARTE, une chaîne élitiste ? Au contraire, elle ouvre à une large audience des manifestations culturelles, comme les concerts classiques, dont le public est d'ordinaire limité, même quand des efforts sont faits sur les tarifs. ARTE a aussi pour mission d'éduquer les jeunes à l'image, à sa lecture, à son décryptage. Alors qu'ils sont abreuvés d'images, nous ne les aidons pas à les déchiffrer. Ne devriez-vous pas développer les partenariats avec l'éducation nationale ?

Nous devons avoir conscience de la nature spécifique d'ARTE, née d'un accord franco-allemand. A nous de défendre ce service public avec force, sans le dénigrer, et de donner à une chaîne qui a su doubler son audience les moyens financiers qu'elle mérite.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Nous ne dirons jamais assez tout le bien que nous pensons d'ARTE, qui a placé la culture et le vivre-ensemble au cœur de ses objectifs. Vous invitez 35 % d'expertes : quel bonheur si tel était le cas partout !

Vous vous appuyez sur une prévision de progression des ressources issue de la contribution à l'audiovisuel public. Pouvez-vous préciser votre vision ? Vous avez évoqué une masse salariale contrainte : qu'advient-il en cas de croissance et d'élévation des qualifications ? Supprimerez-vous des postes ? Enfin, accueillez-vous des volontaires du service civique ?

Mme Vivette Lopez. – ARTE est une constellation européenne, multilingue, dont 85 % de la programmation est européenne. Quelle est la présence de l'outre-mer et la

valorisation de ses cultures, sur cette antenne ? Sera-t-il possible d'aligner les chaînes ultramarines et métropolitaines, en diffusant ARTE sur la TNT ?

M. Christian Manable. – Je remercie et félicite la présidente du directoire et la directrice générale de cette chaîne culturelle et citoyenne intelligente. Un humoriste a dit un jour qu'en regardant ARTE, on avait l'impression que la Seconde guerre mondiale n'était pas terminée, tant elle occupait l'antenne. La tonalité de la chaîne est désormais moins grave et les émissions plus diversifiées. Pouvez-vous nous éclairer sur les contenus futurs ?

M. Jacques Groperrin. – L'évaluation « *Trends in International Mathematics and Science Study* » (Timss), publiée hier, montre que les élèves français ont des difficultés en mathématiques et en sciences. Ce sont les cancrs de l'Europe. Certains critiquent une approche trop abstraite de l'enseignement. Educ'ARTE peut participer à la formation de nos élèves. Quelles sont vos relations avec les établissements scolaires ? L'approche de vos partenaires allemands, coproducteurs d'Educ'ARTE, est-elle différente de la vôtre et leurs exigences, alors que les élèves allemands ne souffrent pas des difficultés que j'ai dites, sont-elles les mêmes ?

Mme Françoise Cartron. – Mon intervention prendra la forme d'un billet d'humeur. De telles auditions font du bien : elles prouvent que des femmes peuvent incarner la direction d'une chaîne. Vous nous faites rêver en montrant qu'il est possible d'aller au-delà de la parité.

Mme Véronique Cayla. – Nos effectifs sont à 70 % féminins.

M. Philippe Nachbar. – Ce n'est plus la parité !

Mme Françoise Cartron. – Je salue la gestion des carrières dans votre entreprise, qui est un modèle vers lequel il faut tendre.

M. Daniel Percheron. – Mesdames, votre très belle présentation est digne d'ARTE. Je m'attarderai sur la plateforme ARTE Concert, dont le succès est important. L'âge moyen des spectateurs des concerts classiques était de 42 ans il y a trente ans ; il est aujourd'hui de 62 ans, preuve que la démocratisation culturelle piétine un peu... En ouvrant les concerts à une plus large audience, ARTE est au cœur de sa mission.

On connaît le rôle que jouent les collectivités territoriales dans le financement de la culture. Quels rapports envisagez-vous de nouer avec les nouvelles grandes régions ? Pensez-vous contractualiser avec elles pour diffuser leurs événements culturels ?

Mme Véronique Cayla. – Nous avons voulu mettre en œuvre une politique numérique très volontariste. À notre arrivée, un petit noyau de salariés travaillait déjà sur ces nouveaux supports et l'on pressentait un risque de dissociation entre nouvelle et ancienne télévisions. Nous avons voulu éviter toute concurrence interne. De fait, l'expérience de cohabitation de deux rédactions a été catastrophique dans la presse, faisant naître des guerres coûteuses et stériles. ARTE a désormais franchi le cap du numérique et nos équipes nous remercient aujourd'hui de nos choix.

Nous sommes très contents du succès des opéras, qui attirent 800 000 téléspectateurs en France et en Allemagne, ce qui est sans commune mesure avec la fréquentation des salles. Nous pouvons compter sur un public de passionnés, qui plébiscite

nos programmes classiques, tant en différé qu'à l'antenne. Mais nous nous ouvrons aussi à des musiques plus contemporaines, comme le *metal*, qui a beaucoup de succès.

Pour Educ'ARTE, nous entretenons des rapports très étroits avec l'éducation nationale. Nous avons signé des conventions avec Mme Najat Vallaud-Belkacem, qui nous a beaucoup aidés.

Mme Anne Durupty. – Nous avons créé il y a deux ans le programme ARTE Journal Junior, diffusé le soir sur Internet et le lendemain matin à l'antenne. Il a été beaucoup utilisé par les professeurs pour parler avec les enfants des récents événements dramatiques qui se sont déroulés en France et en Allemagne. Nous diffusons également le programme *En plusieurs foi(s)* sur les religions, destiné aux 8-14 ans.

Nous n'avons pas à nous prononcer sur le mode de collecte de la redevance qui nous est allouée. Toutefois, en tant que chaîne franco-allemande – l'Allemagne a déjà réformé son système de financement – et numérique, nous sommes favorables à la neutralité technologique : la possession d'un téléviseur ne devrait pas être la condition de la taxation.

L'évolution de la masse salariale demeurera très modeste au cours des prochaines années. Nous renforcerons en 2017 des domaines spécifiques tels que la sécurité informatique. Le mot-clé reste la formation. Nous avons, en tout, formé 240 personnes au numérique, une culture désormais partagée par tous.

Nous n'avons pas de projet direct avec l'agence du service civique, mais menons une politique volontariste en matière d'alternance depuis cinq ans. ARTE France accueille une quinzaine d'alternants. Tous trouvent un emploi après leur contrat – certains sont même revenus. Ils font souffler un vent de jeunesse et de fraîcheur extrêmement profitable.

ARTE est diffusée en simple définition (SD) outre-mer. Nos programmes sont extrêmement ouverts, non seulement sur l'outre-mer, mais sur le monde. La spécificité d'ARTE reste toutefois son identité européenne. Évidemment, nous suivons les mouvements technologiques en outre-mer.

Educ'ARTE diffuse beaucoup de documentaires scientifiques, très appréciés des enseignants.

Culture peut rimer avec plaisir. Notre offre culturelle est ouverte et non élitaire et notre partenaire allemand est comme nous très soucieux de partager la culture avec tous.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci beaucoup. Je me joins au chœur des *satisfecit*. ARTE a su rester fidèle à ses principes tout en effectuant sa mue numérique et en respectant son budget. Notre commission a beaucoup travaillé sur la contribution à l'audiovisuel public et formulé des préconisations s'inspirant du modèle allemand. Nous émettrons notre avis officiel sur le contrat d'objectifs et de moyens 2017-2021 d'ARTE la semaine prochaine.

Proposition de loi relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique (deuxième lecture) - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Examinons à présent, en deuxième lecture, le rapport de Mme Corinne Bouchoux sur la proposition de loi relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Merci à tous ceux qui soutiennent cette proposition de loi au sein de notre commission. Il y a maintenant un an, nous avons ouvert un chemin vers une évolution majeure pour l’audiovisuel public et son entreprise la plus importante, France Télévisions, en adoptant le principe de la suppression des publicités autres que les messages de prévention dans les programmes de la télévision publique prioritairement destinés aux enfants de moins de 12 ans. Afin de sanctuariser ces programmes, la restriction s’applique quinze minutes avant et après leur diffusion. Elle s’applique aussi à tous les messages diffusés sur les sites Internet des diffuseurs publics.

Cette interdiction, que nous avons adoptée ensemble, est à la fois ciblée, complète et adaptée au service public de l’audiovisuel.

Notre interdiction est ciblée parce qu’elle concerne les enfants de moins de 12 ans. Les adolescents qui disposent d’un esprit critique et d’un jugement plus autonome ne sont pas visés. Notre proposition de loi se concentre sur le public le plus fragile, les enfants, qui ne sont pas capables de faire la différence entre le personnage dans le dessin animé et le même personnage qui apparaît quelques secondes plus tard pour vanter les mérites d’une boisson sucrée ou d’une barre chocolatée industrielle. Je rappelle à cet égard que l’Association nationale des industries alimentaires (Ania) a recommandé dès 2008 à ses membres de ne pas recourir aux messages publicitaires destinés aux enfants de moins de 12 ans. Il existe donc déjà un consensus sur ce sujet.

Notre interdiction est complète parce qu’elle vise à la fois le linéaire, le délinéaire et le numérique. Le service public deviendra un espace de confiance pour les parents, ce qui devrait constituer un avantage comparatif et compétitif essentiel. La proposition de loi renforce l’identité et la spécificité du service public.

Notre interdiction, enfin, est adaptée puisqu’elle ne concerne pas les chaînes privées, soumises à une autorégulation sous le contrôle du CSA. Je vous renvoie à l’annexe de notre dernier rapport rappelant la charte signée, à date d’effet de janvier 2014. Nous attendons de façon imminente le rapport pour l’année en cours. D’ailleurs, c’est le CSA qui s’était porté volontaire pour assurer ce rôle d’autorégulation. Je tiens à démentir les rumeurs agitées par certains lobbies : cette proposition de loi n’interdit pas la publicité sur les chaînes privées pour la simple raison qu’une telle interdiction ferait disparaître les programmes jeunesse de ces chaînes, puisqu’ils sont financés par la publicité, ou bien nous obligerait à leur attribuer une part de contribution à l’audiovisuel public puisqu’elles s’apparenteraient alors à des chaînes de service public. Une telle interdiction n’est, de surcroît, tout simplement pas possible compte tenu de la rédaction adoptée par l’Assemblée nationale.

Revenons sur la philosophie de cette proposition de loi, afin de dissiper les craintes. Notre idée n’est pas de condamner la publicité ni de stigmatiser certains produits. Je

reconnais volontiers que la consommation d'une barre chocolatée de temps en temps ou d'un verre de boisson gazeuse ne constituent pas une menace pour la santé dès lors que les parents sont attentifs à éviter que cela tourne à l'habitude.

Le problème est que, dans de nombreuses familles, la télévision est devenue une *baby-sitter*. Les enfants sont laissés devant des heures durant sans surveillance, attendant la convoitise de grands industriels qui peuvent leur inculquer des réflexes alimentaires nocifs ou les formater pour acheter leurs produits. Mme Chantal Jannet, membre de l'Union nationale des associations familiales (Unaf), avait très justement déclaré l'année dernière, devant moi, que la publicité a pour but de structurer l'enfant, dès trois ans, afin d'en faire un futur client.

N'oublions pas, non plus, quelles entreprises font de la publicité à la télévision : ce sont les grandes multinationales. Nos PME et nos artisans sont, au contraire, victimes du rouleau compresseur des techniques du grand marketing.

Dans ces conditions, l'objectif de la proposition de loi est de proposer aux familles un espace sanctuarisé, un espace de confiance où l'on saura que les enfants sont protégés face aux stratégies des industriels qui – comme les fabricants de tabac – ne font aucun sentiment et ne reculent devant rien pour vendre leurs produits.

J'attire à ce sujet votre attention sur un article du journal *Les Échos* de la semaine dernière qui explique qu'un géant mondial de la confiserie fait assembler les jouets de ses sucreries par des enfants de moins de six ans en Roumanie. On ne peut pas accepter de telles pratiques.

Le seul but de ces entreprises est de vendre le maximum de produits avec le minimum de contraintes, en maximisant leur marge, par exemple en modifiant la composition des produits alimentaires afin d'en abaisser le coût. Voilà la réalité à laquelle nous devons faire face en tant que législateur.

Où en sommes-nous aujourd'hui de cette proposition de loi qui a beaucoup fait parler d'elle ? L'Assemblée nationale a examiné le texte le 14 janvier 2016 et a adopté conforme l'article 2 relatif à l'interdiction de la publicité dans les émissions jeunesse de France Télévisions. Elle a également modifié la rédaction de l'article 1^{er} relatif à l'autorégulation.

L'État et le groupe France Télévisions ont tiré toutes les conséquences de cette adoption conforme dans le projet de contrat d'objectifs et de moyens du groupe public puisque celui-ci intègre une baisse des recettes de publicité de 20 millions d'euros qui correspond au manque à gagner pour la publicité dans les émissions destinées à la jeunesse. Je note que cette perte de recettes est au moins partiellement compensée par la réforme du parrainage et le dynamisme des recettes de la publicité numérique - la presse estime l'effet de rattrapage à 30 millions d'euros.

Je tiens à saluer le travail de notre collègue députée Michèle Bonneton, rapporteure de la proposition de loi au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale. Son rapport, comme le mien, est sans ambiguïté sur les effets nocifs de la publicité télévisée autour des programmes destinés à la jeunesse et l'insuffisance des dispositifs actuels d'encadrement. La seule réserve de l'Assemblée nationale concernait les ressources de France Télévisions. Les incertitudes sur ce point ont été levées par le Gouvernement, qui y a répondu dans le cadre de la programmation budgétaire.

Nous pouvons donc considérer que le principal obstacle soulevé - à juste titre - par nos collègues socialistes lors de la discussion au Sénat a reçu une réponse positive de la part du Gouvernement. Sur le fond, nous n'étions pas en désaccord. Je rappelle à cet égard que la seule réserve formulée par le CSA était également de nature budgétaire.

La deuxième lecture se présente aujourd'hui de manière très différente. L'article 2 ayant été adopté conforme à l'Assemblée nationale, il ne reste plus qu'à examiner l'article 1^{er} qui a été modifié par les députés afin de préciser que les messages publicitaires diffusés par les services de télévision dans les programmes destinés à la jeunesse sont réglementés par un décret en Conseil d'État. À titre personnel, je ne juge pas cet ajout nécessaire ; j'estime que l'autorégulation sous le contrôle du CSA doit être poursuivie. Par ailleurs, il existe déjà un décret en Conseil d'État du 27 mars 1992 qui réglemente les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat. Dans mon esprit, le plus simple serait de considérer que le décret mentionné par l'article 1^{er} est en réalité celui de 1992.

J'observe d'ailleurs que la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale ne permet pas d'aller plus loin que le droit existant car elle ne mentionne ni la possibilité d'une limitation nouvelle ni celle d'une interdiction de la publicité. De telles contraintes imposées aux diffuseurs relèveraient expressément de la loi et ne sauraient être laissées à l'appréciation d'un décret, fût-il en Conseil d'État.

La modification ainsi introduite n'a en réalité aucune portée réelle. C'est pourquoi je vous proposerai de ne pas y revenir, afin d'éviter de poursuivre la navette, ce qui, compte tenu du calendrier parlementaire et de la suspension de nos travaux en séance à venir, reviendrait à enterrer cette proposition de loi.

Je suppose que vous avez reçu le message de l'Unaf, qui rappelle que l'objectif de supprimer la publicité dans le cadre des programmes destinés à la jeunesse recueille un large assentiment des familles et considère qu'en valorisant les messages pour la santé et le développement des enfants, la proposition de loi agit tant sur la protection de l'enfant que sur la prévention, soutient le texte tel qu'il nous est soumis aujourd'hui.

L'an dernier, 71 % des Français soutenaient ce texte. Selon un sondage réalisé par l'Ifop en septembre dernier, cette proportion est aujourd'hui de 87 %.

Le rapport publié par le bureau européen de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) le 4 novembre dernier, intitulé *La lutte contre le marketing des aliments pour enfants dans un monde numérique : perspectives transdisciplinaires*, dénonce le marketing numérique très agressif des industriels et insiste sur les risques particuliers de la publicité en ligne pour les enfants, ce qui rend encore plus nécessaire la sanctuarisation de sites publics dépourvus de publicité à destination des enfants, comme le prévoit la proposition de loi.

En conclusion, je vous propose d'adopter ce texte sans modification afin d'envoyer un message clair aux familles, pour assurer la protection des enfants, ainsi qu'aux chaînes publiques, pour qu'elles continuent à renforcer la spécificité de leur programmation et à donner tout leur sens aux principes du service public qui les animent et que nous partageons tous.

Cette proposition de loi suscite désormais un large consensus, notamment parce que le Gouvernement a tiré toutes les conséquences du travail parlementaire. Un vote le plus

large possible de notre commission renforcerait l'image du Sénat comme force de proposition et d'action au service de nos concitoyens, notamment les plus jeunes, comme cela a été le cas autour la proposition de loi de M. Jean-Léonce Dupont sur la sélection des étudiants en fin de L3, il y a quelques semaines.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La portée de cette proposition de loi est limitée à l'audiovisuel public, ce qui fait une vraie différence. Je me réjouis que le Gouvernement et l'Assemblée nationale aient sensiblement évolué. Je salue à nouveau le travail collectif qui fait du Sénat une force de proposition de bon sens.

M. David Assouline. – Il est toujours heureux de parvenir à un consensus mais malheureusement, la position du groupe socialiste n'a pas changé. L'intention de la proposition de loi est bonne, mais la sanctuarisation des programmes destinés aux enfants concerne le seul service public et non l'ensemble de l'audiovisuel. C'est un faux-semblant. Les 20 millions d'euros qui ne seront pas versés au service public iront au secteur privé, sans contrainte, ou sur Internet, qui ne fait l'objet d'aucune régulation et où sont diffusés des films publicitaires catastrophiques.

Je rappelle tout de même qu'avec la loi de 1986, la publicité à la télévision est soumise à des règles que le CSA est chargé de faire respecter. En outre, l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité exerce un contrôle en amont sur les messages publicitaires de ses 600 adhérents et les acteurs de l'audiovisuel public ont signé la charte alimentaire. Enfin, la règle interne de l'audiovisuel public sur la publicité destinée aux enfants impose que les films publicitaires consacrés aux aliments ne représentent pas plus de 8 % du total.

Cette proposition de loi enlève 20 millions d'euros au service public alors qu'il est le plus vertueux, sans diminuer les effets négatifs sur les téléspectateurs, puisque cette somme sera dépensée ailleurs.

L'argument financier n'est pas sans importance. Le déséquilibre majeur créé par la suppression de la publicité le soir, sur le service public, n'est pas compensé. Cette mesure va fragiliser le service public et certains en profiteront pour plaider en faveur de la réduction de son périmètre et de la suppression de chaînes.

Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste et républicain s'abstiendra car nous soutenons l'intention mais estimons que les dispositions proposées seraient néfastes si elles se concrétisaient.

M. Jean-Pierre Leleux. – Je salue le travail de la rapporteure. Je partage les objectifs de la proposition de loi, qui va vers ce que le groupe Les Républicains a toujours souhaité : la protection des mineurs et la réduction de l'espace publicitaire sur le service public.

La proposition de loi telle que défendue par M. Gattolin, en première lecture, n'était pas acceptable. Nous avons travaillé ensemble afin que notre groupe puisse y être favorable : il s'agissait de supprimer l'article prévoyant une hausse de la taxe sur la publicité pour financer le dispositif, de limiter la mesure aux enfants de moins de 12 ans, au lieu de 18 ans et de reporter au 1^{er} janvier 2018 l'entrée en vigueur de la mesure, date de la mise en œuvre d'une réforme de la contribution à l'audiovisuel public appelée de nos vœux.

Cette proposition de loi nous revient de l'Assemblée nationale telle que nous la souhaitons. Notre rapporteure a très bien expliqué en quoi la légère modification de l'article 1^{er} par les députés était dépourvue de portée réelle. Le décret de 1992 répond en effet à cette demande. Modifier le texte sur ce point reporterait l'adoption de la proposition de loi aux calendes grecques, et c'est pourquoi j'appelle à un vote conforme.

Mme Françoise Laborde. – Le groupe du RDSE soutient cette proposition de loi, qui renforce l'identité du service public et lui montre notre confiance. Si l'on ne peut féliciter les parents qui utilisent la télévision comme une garderie, je me réjouis que le service public joue son rôle en la matière. Le problème financier est en outre réglé.

M. David Assouline. – C'est vous qui le dites.

Mme Françoise Laborde. – Quant à l'ajout de l'Assemblée nationale à l'article 1^{er}, il ne change pas la face du monde : laissons-le.

Cette proposition de loi est importante pour la protection comme la prévention. Les enfants sont matraqués par les spots publicitaires ; ils ne lisent pas les différentes recommandations formulées en bas de l'image, tout simplement, pour les plus jeunes, parce qu'ils ne savent pas encore lire. Le service public doit se démarquer, d'autant que les protections parentales peuvent limiter l'accès à ces chaînes-là.

J'entends les critiques sur l'accès à Internet, mais c'est le rôle des parents que de faire attention.

Je confirme que le groupe RDSE votera en faveur de cette proposition de loi.

M. Claude Kern. – Je félicite la rapporteure pour son travail. Le groupe UDI-UC se retrouve entièrement dans ses conclusions. Cette proposition de loi, qui ne concerne que le service public et les contenus pour les enfants de moins de 12 ans, est de bon sens. En créant un espace sanctuarisé, elle répond à la demande de 87 % des familles. Notre groupe est favorable à un vote conforme.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Le groupe CRC, qui avait voté contre la proposition de loi en première lecture, maintient cette position. Nous partageons totalement l'objectif de supprimer l'accès à la publicité pour les enfants, mais réserver cette mesure au seul service public, alors même qu'il est déjà le plus contrôlé, en lâchant la bride au privé, serait contre-productif. Cette mesure entraînera une perte de recettes publicitaires supplémentaire pour le service public. Nous regrettons qu'aucune des propositions émises par Evelyne Didier dans sa proposition de loi relative à la protection des enfants et des adolescents face aux effets de la publicité télévisuelle n'ait été retenue. Nous y reviendrons en séance publique. Je m'inquiète également que le Sénat ait supprimé l'augmentation de la taxe sur la publicité commerciale, qui aurait permis un rééquilibrage.

Le groupe CRC n'a aucune raison de revenir sur son vote contre.

Mme Marie-Christine Blandin. – Je salue le travail de Corinne Bouchoux, qui nous appelle à un vote conforme afin d'assurer un avenir à ce texte. Elle ne brandit pas un glaive intégriste contre la publicité, mais plaide pour une simple mesure de protection des enfants dans un champ de quinze minutes autour des émissions qui leur sont destinées. Notre commission s'honorerait à protéger les enfants jusqu'à ce qu'ils aient acquis l'esprit critique qui les aidera à comprendre que l'on ne se gave pas impunément de confiseries,

qu'aucune lotion n'a le pouvoir de faire pousser les cheveux et que ce n'est pas en croquant un biscuit au nom chevaleresque que l'on fait craquer les filles.

Je comprends les inquiétudes qui se sont manifestées sur les ressources du service public. Mais on ne peut étendre la mesure que nous proposons à toutes les chaînes. La Poste assure sa mission de service public en acheminant le courrier jusqu'aux hameaux les plus reculés, DHL n'y est pas obligé. Il en va de même pour le service public de l'audiovisuel, soumis à des exigences éthiques supérieures à celles du privé.

M. René Danesi. – Le rapport est très clair. L'article 2 de la proposition de loi interdit la publicité proche des émissions destinées aux enfants de moins de 12 ans sur les seules chaînes publiques. Le Gouvernement et France Télévisions ont déjà tiré les conclusions d'une adoption conforme.

Si sa rédaction aurait pu être améliorée, l'article 1^{er} a l'avantage d'exister. Je voterai cette proposition de loi, sinon avec enthousiasme, du moins avec détermination, en songeant au travail mené depuis six ans par nos collègues Jacques Muller et André Gattolin. Tout vient à point à qui sait attendre.

Mme Samia Ghali. – Plutôt que se focaliser sur la publicité, mieux vaudrait s'interroger sur le contenu des programmes diffusés par certaines chaînes privées, largement plus néfastes.

Les exigences qui s'attachent au service public ? J'observe que personne ne parle d'interdire la publicité dans nos rues ou dans nos transports – mais il est vrai que les collectivités territoriales en récoltent les fruits...

Attention, surtout, à ne pas demander plus de rigueur au service public audiovisuel tout en restant laxistes à l'égard d'autres supports, comme Internet. Le travail doit être plus global.

M. David Assouline. – Je rappelle que la compensation de la perte de recettes liée à la suppression de la publicité, c'est-à-dire une hausse d'un euro de la contribution à l'audiovisuel public, prévue dans le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions, n'a pas été adoptée par l'Assemblée nationale. Un trou subsiste dans le budget.

Mme Corinne Bouchoux, rapporteure. – Chers collègues, c'est avec émotion, puisque cette proposition de loi est la dernière qu'il me sera donné de défendre au Sénat, que je vous remercie de votre écoute. Je ne relève aucun désaccord sur le but ultime de ce texte ; seul le chemin pose problème. Je le maintiens, la dotation à France Télévisions est sécurisée.

Je remercie M. Leleux pour nos échanges constructifs. Entre ceux qui estimaient que la proposition ne va pas assez loin et ceux qui jugeaient qu'elle va trop loin, nous avons trouvé une voie d'équilibre. Je compte sur vous pour la voter conforme. Issu de tous, ce texte doit être porté par tous.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci. Je rappelle à M. Assouline que la mesure entrerait en vigueur en 2018 et non en 2017.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

**Proposition de résolution européenne sur l'adaptation de la directive
« Services de médias audiovisuels » à l'évolution des réalités du marché -
Examen du rapport**

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous examinons le rapport de Jean-Pierre Leleux sur la proposition de résolution présentée par Colette Mélot et André Gattolin au nom de la commission des affaires européennes sur le projet de révision de la directive sur les services médias audiovisuels (SMA).

Notre commission étant rarement saisie de ce type de texte, je vous rappelle la procédure d'examen des propositions de résolution européenne. Le texte qui nous a été renvoyé pour examen au fond a été adopté par la commission des affaires européennes, le 3 novembre dernier. Nous disposons d'un mois à compter de cette date pour nous prononcer. Le texte de la proposition de résolution qui sortira de notre commission deviendra résolution définitive du Sénat, sauf demande d'inscription à l'ordre du jour de la séance publique dans un délai de trois jours francs suivant la publication du rapport de notre commission.

La résolution du Sénat ne fait pas l'objet d'une navette. Elle est adressée au Gouvernement afin qu'il puisse s'en prévaloir et en tenir compte dans le cadre des négociations en cours à Bruxelles.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – La directive sur les services de médias audiovisuels, dite SMA est un texte important. Anciennement nommée directive « Télévision sans frontières », elle est emblématique des combats que la France porte à Bruxelles depuis de nombreuses années au nom de la diversité culturelle.

Ce texte organise depuis 1989 un marché unique des services de médias audiovisuels. D'abord limité aux chaînes de télévision, il s'est ensuite élargi aux services non-linéaires, principalement les services de vidéo à la demande. Pour ce faire, il propose une harmonisation minimale des politiques de l'audiovisuel des États membres, sur le principe de la libre prestation de services dans le marché intérieur. En raison de la nature spécifique des programmes et contenus audiovisuels qui ne peuvent être réduits à la seule dimension économique, la directive comporte depuis l'origine un certain nombre d'objectifs d'intérêt général relatifs au pluralisme des médias, à la promotion de la diversité culturelle ou à la protection des consommateurs, notamment des mineurs.

La dernière révision du texte date de 2007, soit presque dix ans. Une éternité, serais-je tenté de dire, au regard des bouleversements que le secteur audiovisuel connaît sous l'effet de la révolution numérique. Alors que les services de vidéo à la demande en étaient à leurs balbutiements en 2007, nous parlons aujourd'hui de télévision connectée, de convergence des médias... Les analystes ne se perdent plus en conjectures sur une éventuelle disparition de la télévision linéaire classique mais plutôt sur la date à laquelle cette disparition interviendra. De nouveaux acteurs sont apparus, souvent d'origine extra-européenne, qui redistribuent les cartes du jeu concurrentiel et deviennent une menace pour la pérennité du modèle européen.

Il devenait donc urgent d'adapter la législation européenne à la transformation du paysage médiatique. La Commission européenne s'est saisie de la problématique dès 2013 en engageant une phase de consultation et d'évaluation qui a abouti à la proposition de révision de la directive SMA de mai 2016 qui retient notre attention aujourd'hui.

Plus qu'une révolution, la Commission européenne propose une évolution du dispositif de la directive. Procédant par petites touches, intervenant là où des problèmes ont été identifiés, la Commission a pour objectif de rééquilibrer les règles du jeu entre les chaînes de télévision et les nouveaux acteurs de l'audiovisuel, et de réduire les distorsions de concurrence liées aux asymétries de régulation entre États membres.

Pour cela, elle suggère d'élargir le champ d'application de la directive aux plateformes de partage de vidéos, dans le but de les responsabiliser dans le cadre de la protection des mineurs et des consommateurs. Elle s'engage à renforcer le soutien à la création d'œuvres audiovisuelles européennes, à travers, d'une part, l'obligation faite aux SVoD de proposer au moins 20 % de contenus européens à leurs utilisateurs, et, d'autre part, une dérogation partielle au principe du pays d'origine. Cette dérogation autorisera les États ciblés par un SVoD établi dans un autre État membre à demander le versement d'une contribution à la production d'œuvres européennes, ce que j'appellerais du point de vue français la contribution Netflix... La Commission souhaite également l'assouplissement des règles applicables aux télévisions en matière de publicité commerciale, pour les aider à faire face au déclin de leur marché publicitaire et à la concurrence des acteurs du net. Enfin, elle préconise la reconnaissance et le renforcement du rôle des autorités de régulation de l'audiovisuel au niveau national, et à l'échelle européenne, avec l'institution d'un groupe des régulateurs européens pour les services de médias audiovisuels, baptisé ERGA selon l'acronyme anglais.

Je salue ces avancées positives. Cette proposition répond à plusieurs demandes françaises, en particulier en ce qui concerne le soutien à la création. On peut cependant regretter que la Commission européenne ne porte pas plus avant la logique de rééquilibrage et d'harmonisation des conditions de concurrence entre les différents acteurs du secteur audiovisuel.

Je constate notamment que la Commission européenne, qui affiche pourtant la volonté de clarifier et simplifier les règles, continue de raisonner de manière cloisonnée et de prévoir des règles différenciées pour les télévisions, qui sont les plus encadrées, les SVoD et les plateformes vidéo. Je suis pour ma part favorable à la solution proposée par les rapporteurs du Parlement européen, à laquelle souscrivent également Colette Mélot et André Gattolin, de définir des règles de base communes applicables à tous les services. Ces règles regrouperaient la lutte contre l'incitation à la violence ou à la haine, et contre la discrimination, la protection des mineurs face aux contenus préjudiciables, la publicité commerciale, la protection des œuvres cinématographiques et la chronologie des médias, les droits d'information aux destinataires d'un service, les exigences en matière de co-régulation, autorégulation et codes déontologiques.

La définition des plateformes de partage de vidéos est par ailleurs trop restrictive. La Commission européenne ne vise que les plateformes qui « stockent » en quantité importante des vidéos d'utilisateurs, sur le modèle de *YouTube* et *Dailymotion*. Or, de nombreuses plateformes, à commencer par celles des médias sociaux, fondent une part non négligeable de leur activité sur la diffusion, la recommandation ou la reprise de vidéos d'utilisateurs, sans les stocker. Si l'on souhaite protéger les mineurs et empêcher la propagation de discours de haine, c'est la diffusion qu'il faut viser ! C'est pourquoi en accord avec les auteurs de la proposition de résolution, je souhaiterais que la définition relative aux plateformes soient étendue aux plateformes qui « mettent à disposition » des vidéos.

Les plateformes de partage de vidéos servent malheureusement trop souvent de vecteur de communication pour des messages à caractère haineux et faisant l'apologie du terrorisme. À la suite des attentats qui ont durement touché notre pays, je souhaiterais par conséquent qu'au-delà de la notion d'incitation à la haine et à la violence une référence explicite à l'apologie du terrorisme soit incluse dans la directive.

En matière de diversité culturelle, la proposition de directive pêche également par manque d'ambition. Exiger un minimum de 20 % d'œuvres européennes dans les catalogues de SVoD est insuffisant. C'est bien sûr un progrès car ces services n'ont actuellement pas d'obligation chiffrée. Cependant, les télévisions sont contraintes depuis des années de diffuser 50 % d'œuvres européennes ; d'après plusieurs études, les SVoD en Europe, dont un service paneuropéen comme Netflix, proposent déjà près de 30 % de contenus européens. Dans ces conditions, la proposition de nos collègues Colette Mélot et André Gattolin de fixer un quota minimum de 40 % d'œuvres européennes pour les SVoD me semble équilibrée et plus conforme à l'objectif de rétablir des conditions de concurrence équitable entre services linéaires et SVoD.

De même, dans la mesure où l'on souhaite favoriser une concurrence loyale entre fournisseurs de SVoD, je suggère que les services établis à l'étranger soient soumis aux règles du pays qu'ils visent en matière de quotas d'œuvres européennes ainsi que de protection des mineurs. En d'autres termes, la dérogation au principe du pays d'origine prévue par la Commission européenne devrait être étendue et ne pas se limiter à la contribution au financement des œuvres audiovisuelles européennes.

Sur les règles applicables aux télévisions en matière de publicité, je considère que le raisonnement de la Commission européenne est intéressant. Alors que les télévisions subissent de plein fouet la concurrence des acteurs du net sur le marché publicitaire, la proposition de directive accorde aux chaînes davantage de liberté pour qu'elles disposent au mieux de leurs espaces publicitaires et en tirent un meilleur revenu. C'est le sens de la proposition – que je soutiens – qui supprime la limite de 20 % de publicité par heure d'antenne (soit 12 minutes) pour y substituer une limite générale de 20 % entre 7 heures et 23 heures. Je crois toutefois, à l'instar de nos collègues de la commission des affaires européennes, que la plage de 7 heures à 10 heures correspondant aux programmes consacrés à la jeunesse ne devrait pas être concernée et qu'il convient de conserver le plafond actuel de 12 minutes par heure.

La Commission européenne propose aussi d'autoriser une troisième coupure publicitaire par heure de programme (toutes les 20 minutes) et d'admettre le recours au placement de produits dans les programmes, sauf exception. Ces mesures destinées à redynamiser le marché publicitaire des télévisions me semblent plus contestables. La troisième coupure publicitaire est un risque de dérive vers une télévision à l'américaine et nous ne pouvons pas être favorables à une mesure qui porterait ainsi atteinte à l'intégrité des œuvres diffusées. Nous devons soutenir les auteurs sur ce point. Quant au placement de produits, je préconise le maintien du régime actuel d'une interdiction de principe, sauf exception, qui ne ferme pas la porte à cette pratique mais l'encadre strictement. Là encore, des dérives seraient à craindre et il convient d'éviter pour les téléspectateurs la confusion entre information et publicité.

Quant aux autorités de régulation de l'audiovisuel, la proposition de directive pose le principe de leur indépendance à l'égard des gouvernements et de l'industrie afin qu'elles agissent au mieux de l'intérêt des téléspectateurs. C'est un signal important à l'heure où

certaines régulateurs, en Grèce, en Pologne, en Hongrie, ou dernièrement en Croatie, connaissent des difficultés. La Commission définit toutefois une liste des critères de l'indépendance trop détaillée pour prendre en compte les différences d'organisation du secteur audiovisuel au sein des États membres. L'Allemagne y entrevoit de nombreuses difficultés en ce qui la concerne. Comme nos collègues de la commission des affaires européennes, je pense qu'il faut laisser aux États membres une marge de manœuvre suffisante, conformément au principe de subsidiarité.

Je vous proposerai un amendement en ce sens à l'alinéa 44 de la proposition de résolution de la commission des affaires européennes.

Enfin, je tiens à remercier Colette Mélot et André Gattolin qui ont bien voulu m'associer à l'ensemble de leurs auditions. Nos travaux et nos échanges se sont déroulés dans un excellent esprit de collaboration et d'enrichissement mutuel et la proposition de résolution que nous examinons est le fruit d'une réflexion commune.

La Commission européenne a présenté un texte qui a ses mérites, car il constitue par bien des aspects un progrès par rapport à la législation actuelle. Il donne cependant le sentiment d'une révision *a minima*. La proposition de résolution donne au contraire des lignes directrices abouties et cohérentes pour répondre au défi de la transformation du secteur audiovisuel et établir une concurrence équitable entre ses acteurs.

Je vous proposerai par conséquent d'adopter la proposition de la commission des affaires européennes, après modification par l'amendement à l'alinéa 44 que je vais vous soumettre.

Mme Colette Mélot, co-auteure de la proposition de résolution. – Je félicite Jean-Pierre Leleux pour son rapport qui reflète toute sa compétence en matière audiovisuelle. En tant que co-auteure et co-rapporteuse, avec André Gattolin, pour la commission des affaires européennes, de cette proposition de résolution, j'aimerais faire un point sur le travail des institutions européennes.

Un rapport d'étape a été présenté, lors du Conseil « Culture, jeunesse et sport » qui s'est tenu le 22 novembre dernier. Cette étape marquait la fin de la réflexion menée au sein des groupes de travail, avant que ne s'engagent les négociations entre les ministres.

Il est très difficile de dégager une majorité, tant les positions des États membres sont à géométrie variable. Comme Jean-Pierre Leleux vous l'a montré, le projet de directive modifie des aspects très divers de la directive initiale, de sorte que des États membres qui se retrouvent sur certains points sont en désaccord sur d'autres. D'où la difficulté à dégager un consensus.

Au Parlement européen, la commission de la culture avait nommé deux co-rapporteuses allemandes, l'une issue du Parti populaire européen, l'autre de l'Alliance socialiste et démocrate. Plus de 1 000 amendements ont été déposés pour l'examen de leur rapport, qui ne sera pas adopté avant la fin du mois de février 2017. Nous n'avons pas encore les informations dans le détail, mais il semble qu'on retrouve au Parlement européen l'expression des délégations nationales plus que la position des groupes politiques.

On sait, par exemple, que l'Allemagne s'interroge encore sur la réglementation des plateformes, mais qu'elle est en faveur d'un assouplissement pour la publicité. On sait

aussi que les États les plus libéraux, comme les Pays-Bas et les pays d'Europe du Nord sont opposés à toute idée de quotas d'œuvres européennes ou de réglementation du temps de publicité à la télévision.

Notre pays prône la réglementation la plus forte. Il pourrait être suivi par l'Espagne, peut-être l'Italie, la Grèce ou la Roumanie. La France doit parler d'une voix forte sur ce texte.

Mme Claudine Lepage. – Je souhaite vous présenter en détail l'amendement que notre groupe a déposé. La directive sur les services de médias audiovisuels en cours de négociation a pour objectifs louables d'instaurer un environnement plus équitable et de stimuler la créativité européenne. Cependant, l'assouplissement de la réglementation sur la publicité constitue un point d'achoppement, car les États membres ne s'entendent ni sur la limite de 20 % de publicité entre 7 heures et 23 heures, ni sur la troisième coupure publicitaire par heure de programme.

Seul le Luxembourg semble favorable à l'assouplissement de la réglementation en matière de publicité. Une telle mesure remettrait en cause l'encadrement de la publicité en France. La Roumanie et le Portugal ont critiqué les propositions de la Commission européenne sur l'interruption des programmes toutes les 20 minutes et sur l'allongement de la durée des spots publicitaires.

La France, toujours soucieuse de préserver les écrans de l'intrusion des messages publicitaires, doit tenir sa position. D'où notre amendement qui propose de maintenir une réglementation horaire stricte.

M. Claude Kern. – Le groupe de l'UDI-UC suivra les conclusions de cet excellent rapport.

Mme Françoise Laborde. – Je vous remercie à mon tour pour cet excellent rapport. Nous sommes favorables à l'amendement du rapporteur mais nous restons perplexes au sujet de l'amendement de David Assouline et les membres du groupe socialiste et républicain. C'est pourquoi nous nous abstenons lors du vote sur celui-ci.

Mme Marie-Christine Blandin. – Les écologistes se félicitent du texte qui nous a été présenté. Si nous ne partageons pas tous les mêmes opinions sur l'Europe, une chose est sûre : si nous ne nous impliquons pas, nous n'obtiendrons pas d'inflexion.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Notre proposition de résolution donne davantage de cohérence à la proposition de directive. C'est très positif.

N'oublions pas, cependant, qu'il s'agit d'une négociation internationale et que le texte qui nous est soumis prend en compte les contraintes des différents États membres. L'amendement de David Assouline met ainsi en évidence une divergence de vues entre l'Allemagne et la France. L'Allemagne est favorable à un assouplissement de la réglementation en matière de publicité, alors que la France ne l'est pas.

N'oublions pas non plus ce qui a été annoncé, à savoir que la nouvelle directive sera d'harmonisation minimale. Libre à nous de la transposer en durcissant le dispositif, selon la tradition française en matière culturelle. En l'état, le dispositif de la proposition de résolution nous apparaît nécessaire et équilibré. Si nous l'adoptons, le Sénat aura contribué à donner de la cohérence à la directive.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Dans mon amendement n° COM-1, je propose une légère modification de la proposition de résolution, en supprimant, à la fin de l’alinéa 44, un ajout de la commission des affaires européennes qui précise que les autorités de régulation des médias audiovisuels « *doivent en particulier veiller à l’objectivité de l’information* ». Cette formulation me semble en contradiction avec le principe de subsidiarité, que la proposition de résolution appelle justement à respecter en ce qui concerne les régulateurs de l’audiovisuel.

La définition des compétences et des pouvoirs des régulateurs relève en effet des États membres, comme le précise explicitement la proposition de directive : « *Les compétences et les pouvoirs conférés aux autorités de régulation indépendantes ainsi que les façons dont celles-ci rendent des comptes, sont clairement définies par la loi* ».

La demande de la commission des affaires européennes ne vise donc pas le bon niveau d’intervention. Elle relèverait davantage d’un débat que nous pourrions avoir au moment de la transposition de la directive dans notre droit national. Mieux vaut éviter d’introduire à ce stade des ambiguïtés sur le pouvoir et les compétences des régulateurs.

L’amendement n° COM-1 est adopté.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Les auteurs de l’amendement n° COM-2 estiment qu’il n’est pas opportun de suivre la Commission dans sa volonté d’assouplissement des règles s’appliquant à la diffusion de la publicité.

Ils proposent de maintenir la limite quantitative horaire de 20 % de publicité sur les chaînes de télévision, soit 12 minutes par heure, et rejettent la proposition de la Commission européenne d’y substituer une limite générale quotidienne de 20 % calculée entre 7 heures et 23 heures.

L’assouplissement des règles quantitatives applicables aux chaînes de télévision en matière de publicité commerciale ne m’inquiète pas, si les publics les plus fragiles en sont préservés, comme le propose l’alinéa 36 de la proposition de résolution en excluant l’application de cette nouvelle règle entre 7 heures et 10 heures, créneau horaire en général réservé aux programmes pour la jeunesse.

La proposition de la Commission européenne se justifie dans un contexte économique où les chaînes de télévision perdent des parts du marché publicitaire face aux opérateurs en ligne. En France, les dépenses publicitaires sur le numérique devraient dépasser, en 2016, celles exposées en télévision. La bascule, au niveau mondial, devrait s’effectuer en 2017.

Si les chaînes de télévision ont davantage de flexibilité dans l’organisation des espaces publicitaires, elles en tireront de meilleurs revenus, ce qui favorisera la création de contenus audiovisuels.

Le risque de s’orienter vers un modèle de télévision à l’américaine où la publicité semble omniprésente aux heures de grande écoute est faible. Les télévisions commerciales développent désormais des approches beaucoup plus qualitatives que quantitatives en matière de publicité. Elles sont conscientes du fait que le spectateur n’est plus aussi captif que par le

passé et qu'il convient de préserver son confort en lui évitant la saturation publicitaire. De plus, l'offre télévisuelle est multiple et rassemble des publics différents selon les horaires. Les heures de grande écoute ne sont donc plus aussi uniformes que par le passé.

Enfin, la directive étant d'harmonisation minimale, la France, comme les autres États membres, pourra continuer d'imposer des règles plus contraignantes, si elle le souhaite. Mon avis est donc défavorable.

Mme Françoise Cartron. – Je reste perplexe. Vos arguments sont en contradiction avec ceux développés lors de l'examen, en seconde lecture, de la proposition de loi relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique. Les enfants ne sont pas devant la télévision qu'entre 7 heures et 10 heures. Ils risquent de ne plus être protégés à partir de 15 ou 16 heures.

Mme Colette Mélot – Les positions des États sont très éloignées les unes des autres. C'est une négociation à 28. La France ne pourra pas avoir gain de cause sur l'ensemble du projet.

Si les règles sur la publicité sont trop contraignantes, le nombre de personnes se tournant vers les vidéos à la demande augmentera encore. Et si, grâce à une certaine souplesse, les chaînes de télévision peuvent augmenter un peu leurs ressources, pourquoi pas ! N'oublions pas qu'il s'agit aussi d'améliorer le soutien à la création européenne.

La demande d'assouplissement des règles est portée principalement par l'Allemagne. Je préfère donc qu'on fasse un geste vers elle sur ce point et qu'elle nous soutienne sur d'autres aspects, notamment sur la régulation des plateformes, où elle est encore hésitante.

Madame Cartron, l'alinéa 36 est clair : la limite des 20 % ne s'appliquera pas entre 7 heures et 10 heures, car c'est le moment où les enfants sont le plus livrés à eux-mêmes, avant d'aller à l'école. Le soir, ils sont normalement sous la responsabilité de leurs parents. Quoi qu'il en soit, l'assouplissement proposé ne devrait pas bouleverser la publicité à la télévision.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Je partage l'interrogation de Mme Cartron, car les enfants regardent aussi la télévision à partir de 16 heures. Mais comme le rappelle Colette Mélot, les enfants en bas âge regardent surtout la télévision le matin. L'après-midi, le public est surtout composé d'adolescents, en âge d'avoir un regard critique.

M. Jean-Louis Carrère. – Vous êtes des grands-parents. Vous n'avez plus l'habitude des enfants !

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Encore une fois, la France gardera une latitude lors de la transposition. La directive est vouée à l'échec si nous prétendons imposer nos règles nationales.

L'amendement n° COM-2 n'est pas adopté.

La proposition de résolution est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Communications diverses

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le Sommet mondial du Partenariat pour un gouvernement ouvert se tiendra les 7, 8 et 9 décembre prochains. À l’initiative de Barack Obama et d’un certain nombre d’associations, 60 pays travailleront à faire avancer l’agenda digital numérique et réfléchiront à la manière dont le numérique peut faire progresser les sociétés vers davantage d’innovation.

Le Parlement est concerné au premier chef, puisqu’un atelier de réflexion se tiendra à l’Assemblée nationale, le 8 décembre au matin et qu’une agora numérique aura lieu au Sénat, l’après-midi. Nous travaillerons sur deux sujets, dont je vous livre l’intitulé : « Les collectivités territoriales, des collectivités ouvertes et connectées ? » et « Les enjeux démocratiques des gouvernements ouverts ». Je vous invite à venir nombreux.

Le 7 décembre, un déjeuner-débat est organisé avec Bernard Stiegler, dont je rappelle le titre du dernier ouvrage : *Dans la disruption : comment ne pas devenir fou ?* Il ne pourra pas intervenir lors de l’agora numérique. C’est donc une occasion unique de le rencontrer.

La réunion est close à 12 h 10.

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

Mercredi 30 novembre 2016

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

**Audition de M. Jean-Marc Janailac, président-directeur général du groupe
Air France KLM**

La réunion est ouverte à 9 h 35.

M. Hervé Maurey, président. – Nous désignerons demain le rapporteur pour avis du projet de loi relatif à l'égalité réelle outre-mer, de même que le rapporteur de la proposition de loi – examinée à l'Assemblée nationale cette semaine – portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, dont le groupe socialiste vient de demander l'inscription en séance publique dans son espace réservé du 11 janvier. Nous examinerons cette proposition de loi en commission le 21 décembre.

Monsieur Janailac, nous sommes très heureux de vous accueillir, pour la première fois depuis votre prise de fonctions, le 4 juillet dernier, à la tête du groupe Air France-KLM. Quel constat dressez-vous de l'état du groupe, de ses forces et de ses faiblesses, de son positionnement commercial et de sa situation financière et sociale ? Les Français sont très attachés à cette entreprise qui porte le nom de notre pays. Nous avons auditionné vos prédécesseurs. La situation sociale n'est pas simple, bloquant des évolutions pourtant indispensables dans un environnement concurrentiel. Vous avez déjà pu faire des propositions dans votre nouveau plan *Trust Together*, succédant aux plans *Transform 2015* et *Perform 2020*. A-t-il plus de chance d'aboutir que les précédents ? Le groupe relèvera-t-il les défis pour cesser de perdre des parts de marché ? Air France ne bénéficie pas de la croissance du trafic aérien mondial...

Vous avez annoncé la création d'une nouvelle compagnie pour concurrencer les vols à bas coûts et les compagnies du Golfe sur des lignes long-courrier que vous qualifiez d'hyper compétitives. Quel sera son positionnement commercial au sein du groupe ? Comment ce projet complètera-t-il efficacement les autres compagnies du groupe ? Comment est-il perçu dans l'entreprise ? Toute entreprise a besoin d'investir et de renouveler sa flotte ; ce n'est pas facile lorsque les résultats financiers ne sont pas au rendez-vous. La situation financière s'est améliorée sur les derniers exercices, mais surtout grâce à la réduction du coût de l'énergie. Pouvez-vous nous en dire plus sur le projet de filialisation des activités de maintenance ?

M. Jean-Marc Janailac, président-directeur général du groupe Air France-KLM. – Je suis impressionné d'être devant vous pour cette première audition. Le groupe Air France-KLM compte 85 000 salariés, dont 53 000 à Air France, il est le premier employeur privé de la région Ile-de-France, avec un chiffre d'affaires de 25 milliards d'euros, dont 16,5 milliards d'euros pour Air France.

Les points forts du groupe sont d'abord un vaste réseau long-courrier, avec un grand nombre de destinations, équilibrées géographiquement. Le groupe a comme *hubs* deux des principaux aéroports européens : Paris-Charles-de-Gaulle et Amsterdam-Schiphol qui,

combinés pour des voyageurs d'Amérique ou d'Asie, sont un facteur d'attractivité importante. Les deux marques sont complémentaires et fortes, et ont une qualité de produits et services qui s'est fortement améliorée grâce aux mesures prises par mon prédécesseur Alexandre de Juniac. Nous avons une alliance importante sur l'Atlantique nord avec Delta Airlines. Notre activité de maintenance, numéro deux mondiale après celle de Lufthansa, génère des profits et se développe. Nous disposons d'un personnel de grande qualité, très attaché à ses métiers et à l'entreprise.

Le groupe présente trois faiblesses principales. Parmi les grands groupes, il est celui qui a la rentabilité la plus faible : son résultat opérationnel représente la moitié de celui de Lufthansa, un tiers de celui de British Airways, un quart de celui de Delta ou d'easyJet. Celui de KLM est un peu plus élevé, mais tout de même inférieur à celui de ses concurrents.

Le bilan financier du groupe est faible et sa valeur boursière ridicule – 1,6 milliard d'euros, soit quatre fois moins que Lufthansa ou easyJet, et dix fois moins que Ryanair. La dette s'est largement réduite grâce aux efforts des plans *Transform* et *Perform*, mais insuffisamment par rapport à nos concurrents. Les capitaux propres d'Air France sont négatifs. Cette structure financière délicate entrave notre développement et nous fragiliserait en cas de retournement de conjoncture.

Enfin, j'ai constaté un manque de confiance au sein du groupe, entre les différentes catégories de personnel, entre le personnel et le management, entre Air France et KLM ; un manque de confiance aussi en les capacités du groupe à relever les défis et à se projeter dans l'avenir. Un sondage au sein du personnel a confirmé cette impression. C'est pourquoi nous avons lancé le projet *Trust Together*, la confiance ensemble – nous recourons à l'anglais parce que nos salariés sont néerlandais et français – afin de donner au groupe des perspectives de croissance.

Après sept années de pertes entre 2008 et 2014, le groupe a retrouvé des résultats positifs en 2015. Ils le seront également en 2016, grâce aux efforts de productivité de *Transform* et *Perform* et surtout grâce à la réduction des coûts du pétrole, qui nous a fait économiser 1,5 milliard d'euros entre 2015 et 2016. Le résultat opérationnel est positif mais contrasté : l'activité domestique est équilibrée, l'activité long-courrier est bénéficiaire mais avec 35 % de lignes déficitaires – sachant que 10 % des lignes nous font perdre 200 millions d'euros. Le réseau moyen-courrier est déficitaire, et ce déficit s'accroît. Vers Roissy, seules 20 % des lignes moyen-courrier réalisent des bénéfices.

En effet, la concurrence s'est renforcée avec les compagnies *low cost* et celles du Golfe. L'écart de compétitivité tient aux conditions d'emploi du personnel, aux cotisations sociales et aux taxes et redevances aéroportuaires. Nous pourrions être comparés à une entreprise exportant plus de 50 % de son chiffre d'affaires, produisant dans une seule usine à Paris, dont 95 % des salariés sont sous contrat français, et qui paie des redevances à l'aéroport le plus cher en Europe après celui de Londres. Si les taxes et les redevances étaient réduites, nous économiserions plusieurs centaines de millions d'euros...

La concurrence des compagnies du Golfe s'accroît. En 2012, Emirates avait autant d'appareils long-courrier qu'Air France-KLM, et Qatar Airways la moitié. En 2020, Emirates en comptera deux fois plus, et Qatar Airways autant. Cette âpre concurrence est favorisée par des environnements fiscal, réglementaire et économique très différents. Sans parler des cotisations sociales, les seules « touchées » – taxes aéroportuaires pour l'arrivée et le départ – pour un Boeing 777 s'élèvent à 14 600 euros à Roissy-Charles de Gaulle, contre

3 500 euros à Dubaï, sachant que 100 % de nos avions se posent à Roissy, et 100 % de ceux d'Emirates à Dubaï : le différentiel s'élève à 360 millions d'euros.

Le trafic aérien progresse assez vivement en Asie et en Europe, mais la capacité augmente plus vite encore que la demande. D'importantes commandes d'avions ont été passées par les compagnies du Golfe, Turkish Airlines, Norwegian ou les compagnies chinoises ; or, en raison des faibles coûts du pétrole, les vieux avions, qui consomment plus, volent encore. De ce fait, les recettes unitaires sont réduites d'environ 8 %.

Notre projet stratégique se fonde sur une vision et une ambition : nous devons négocier avec les organisations sociales et le management du groupe pour atteindre notre objectif stratégique, car alors que le volume du transport aérien augmente, nous ne saurions nous résigner au repli, et devons trouver les moyens de la croissance. Si nous limitons nos vols, il sera difficile de gagner en productivité, car les coûts fixes sont importants. Nous devons être productifs pour gagner en croissance et réciproquement. Nous visons une croissance de 2,5 et 3 % par an sur les long-courriers d'ici 2020 ; elle entraînera celle des moyen-courriers. C'est un plan ambitieux, avec une croissance trois fois supérieure à celle que nous avons connue ces cinq dernières années, et qui nécessitera des efforts réels du personnel navigant. Ce plan est néanmoins réaliste par rapport à nos points forts.

La croissance passe par un effort de l'ensemble de l'entreprise sur tous les coûts – les salaires, la possession de la flotte, la productivité pour les navigants. Les coûts de possession de la flotte seront réduits par l'augmentation du nombre de vols, la réduction du *leasing*, l'augmentation des recettes, le renforcement des partenariats avec Delta et les compagnies chinoises, notamment pour desservir des villes secondaires en Asie et en Amérique. L'effort de productivité doit être modéré et réaliste sur tous les vols, mais important sur les 10 % des lignes long-courrier où les compagnies du Golfe nous concurrencent. C'est pourquoi nous lançons une nouvelle structure à bas coûts, pour sauver les lignes menacées, rouvrir des lignes fermées et ouvrir de nouvelles lignes. Ce projet se décline en neuf axes sur toutes les fonctions de l'entreprise, avec une réorganisation du groupe et des fonctions centrales. Les derniers départs volontaires ont réduit le nombre d'employés, mais nous souhaitons restructurer et rendre le siège plus efficace et plus mobile en recourant davantage au numérique.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis sur le budget du transport aérien. – Merci pour la qualité de votre exposé. Je vous souhaite un plein succès dans vos actions, pour donner un nouvel élan à Air France, notre grande compagnie nationale, à laquelle chacun d'entre nous est attaché.

Notre commission a adopté un amendement autorisant des tarifs différenciés de redevance pour services terminaux de la navigation aérienne (RSTCA) aux aéroports de Roissy-Charles de Gaulle et Orly, par rapport aux autres aéroports de la métropole, à hauteur de 26 millions d'euros. Cet amendement doit poursuivre son parcours législatif à l'Assemblée nationale, où Bruno Le Roux est prêt à le défendre. Qu'en pensez-vous ?

Le projet *Trust Together*, que vous avez présenté le 3 novembre, vise à atteindre 100 millions de passagers en 2020 pour Air France-KLM, en s'appuyant sur sa nouvelle compagnie, Boost. Le *low cost* long-courrier se développe très rapidement, à l'instar de la compagnie French Blue, que nous avons auditionnée il y a quelques semaines. Selon vos déclarations, Boost ne sera pas une compagnie *low cost*. Comment sera-t-elle, alors, concurrentielle ? Elle disposera, d'ici 2020, de 10 avions long-courrier, et se positionnera sur

30% de lignes nouvellement créées. Comment comptez-vous recruter des pilotes d'Air France, volontaires, avec « des règles de rémunération adaptées » ?

M. Louis Nègre. – Monsieur le président, nous vous remercions de ne pas masquer les difficultés ni de vous cacher devant l'avenir : vous faites un bilan en demi-teinte.

La part du pavillon français en France s'est réduite de 60 % en 1997 à 44 % en 2015, tandis que le trafic au départ de France a progressé de 0,9 % en moyenne pour les compagnies françaises, contre 4 % pour les compagnies étrangères. Le niveau des taxes et des charges sociales est le plus élevé. Le coût du contrôle aérien a augmenté de 17 % entre 2008 et 2014, et les taxes et redevances aéroportuaires de 25 %. La taxe de solidarité sur les billets d'avion, dite « taxe Chirac », instaurée en 2006, est applicable dans 30 pays sur 190, mais seuls neuf d'entre eux la paient – et parmi eux Madagascar, le Mali et le Niger... Elle coûte 90 millions d'euros à Air France.

Si l'on applique un taux de taxes ou de redevances équivalent à celui des Pays-Bas, les dépenses d'Air France seraient allégées de 350 millions d'euros, dont 150 millions d'euros de taxes aéroportuaires et 48 millions d'euros de frais de sûreté. La lutte contre le terrorisme est une mission régaliennne mais elle coûte 11,2 euros à chaque passager, *via* la taxe aéroportuaire ; l'État n'y contribue qu'à hauteur de 0,93 euro.

Alors que *Les Echos* rappelaient hier la déconfiture d'Alitalia, la faillite de Swissair et la disparition du pavillon belge, se dirige-t-on vers la mort du pavillon français ? Comment l'État peut-il soutenir le transport aérien français ? On ne peut lui attacher des boulets aux pieds pour ensuite s'étonner de ses difficultés.

La taxe sur le Charles-de-Gaulle Express pénalisera directement Air France, dont Roissy est le *hub*.

Vous devriez porter attention à la qualité du service : sur les court-courriers, que j'utilise deux fois par semaine, les liseuses sont de plus en plus souvent en panne – c'est certes moins grave qu'une panne de réacteurs mais gênant.

M. Gérard Cornu. – Merci de votre exposé clair et lucide. Comment, avec des semelles de plomb, courir aussi vite que les autres ? La lucidité est-elle partagée par tous, au sein de l'entreprise ? Pourquoi ne pas réformer, sinon supprimer, les lignes les plus déficitaires, tout de même 10 % du total ? Enfin, vous n'avez pas évoqué l'avenir de Transavia, qui se porte assez bien semble-t-il.

M. Jean Bizet. – J'avais déposé un amendement en loi de finances l'an dernier, sur le statut particulier des personnels navigants, instaurant un parallélisme avec le personnel maritime. Ma proposition a été rejetée par le ministre, qui avait cependant laissé entendre que l'accueil pourrait être plus favorable si un progrès était fait du côté de l'entreprise. Il s'agit en particulier de supprimer le différentiel de cotisations sociales entre la compagnie française et les concurrents des autres États membres. Avez-vous des discussions sur cette question ?

J'ai plusieurs fois interrogé la Commissaire européenne Violeta Bulc à propos du mandat donné à la Commission européenne, concernant la libéralisation des services aériens avec les pays du Golfe, mais aussi la Turquie, les pays de l'Asean...

J'imagine que vous réfléchissez aux conséquences du Brexit pour des compagnies comme easyJet ou IAG : à la demande du président du Sénat, M. Raffarin et moi-même

animons un groupe de suivi sur le Brexit. Je ne suis pas partisan d'un régime punitif, mais d'une situation claire, donc d'un Brexit plutôt *hard* !

Enfin, où en sont les négociations à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) pour éviter la double taxation à la taxe carbone ?

M. Jean-François Mayet. – Air Inter, qui pratiquait des tarifs deux à trois fois supérieurs à ceux de ses concurrents, a connu un scénario catastrophe et a disparu, remplacé par des compagnies *low cost* qui font fortune sur les mêmes lignes. Votre endettement vous oblige-t-il à acheter ou louer les avions plus cher – faute de surface financière rassurante – et à acheter le carburant dans de moins bonnes conditions que d'autres ? Enfin, quelle différence de masse salariale y a-t-il entre Air France et ses concurrents ?

M. Gérard Miquel. – Dans ma région, emprunter la ligne aérienne exploitée par Air France est le seul moyen de se rendre à Paris rapidement. Je profite de l'occasion pour vous signaler que dans l'avion, les liseuses fonctionnent par intermittence... Sur Transavia, j'ai constaté l'exiguïté des sièges : pourquoi avoir acheté des Boeing 737 et non des Airbus A320, plus confortables ?

M. Claude Bérit-Débat. – À Périgueux, pas de liaison aérienne : au moins, nous n'avons pas de problème de liseuses ! Je me réjouissais que la commission ait voté cet amendement à 26 millions d'euros ; nous ne pourrions hélas pas profiter de la caisse de résonance de la séance publique pour nous faire entendre fortement par l'Assemblée nationale.

Pouvez-vous nous livrer votre analyse de la concurrence entre l'aérien et le ferroviaire ? La prochaine mise en service de la ligne à grande vitesse Bordeaux-Poitiers vous inquiète-t-elle ?

M. Rémy Pointereau. – Monsieur Janaillac, vous tenez des propos de vérité, c'est courageux. L'équation est difficile : éteindre la crise sociale, devenir compétitif, rééquilibrer l'accord entre Air France et KLM, réduire l'endettement... tout cela en respectant l'engagement de votre prédécesseur, aucun plan de départs en retraite avant 2018. Je reprends l'expression de mon collègue à mon compte, le groupe a chaussé des semelles de plomb ! Faut-il faire voler plus les avions, à des prix plus compétitifs ? Quelles sont vos intentions sur le long-courrier, le moyen-courrier, les liaisons franco-françaises ? Avez-vous prévu dans le nouveau plan un service minimum les jours de grève, ces épisodes qui détruisent l'image de la compagnie ?

M. Jean-Marc Janaillac. – L'amendement de Mme Bonnefoy va dans la bonne direction, celle de la réduction des coûts : je ne peux que vous encourager à continuer ! Nous travaillons avec les services de l'État sur d'autres pistes. Les nouvelles compagnies comme French Blue ou Norwegian proposent des long-courriers *low cost*. Air France, il y a une dizaine d'années, avait complètement méconnu l'arrivée des compagnies comme easyJet ou Ryan Air, estimant avec une certaine arrogance qu'elles ne faisaient pas le même métier, ne jouaient pas dans la même catégorie. Or ces compagnies ont pris de grosses parts de marché. Nous ne ferons pas la même erreur sur le long-courrier. Néanmoins ces compagnies dont la flotte compte trente ou quarante avions, neufs mais densifiés, avec des services payants, ne sont pas pour nous la principale menace : les compagnies du Golfe, elles, exploitent 500 avions !

Parmi les lignes long-courrier, celles que nous appelons « ultra-business » sont rentables, tout comme les lignes ultra-tourisme. Les lignes mixtes sont celles qui souffrent, notamment sur les liaisons avec l'Asie du sud-est. L'effort, face à Emirates, ne peut passer par des avions densifiés, mais par un service de qualité avec une structure de coût révisée. Nous devons regarder attentivement ce qui se passe dans le *low cost* long-courrier pour déterminer la meilleure réponse à apporter.

Oui, pour piloter les avions *low cost*, il y a des volontaires, même s'ils travaillent plus. En particulier, les co-pilotes ont ainsi l'opportunité de devenir capitaines, d'exercer des responsabilités, de progresser en fonctions comme en rémunération. C'est le cas pour Transavia.

Monsieur Nègre, je suis arrivé à Air France il y a cinq mois et non un an : mais il est vrai que ces quelques mois ont été très denses !

Notre compagnie fournit un tiers du produit mondial de la taxe de solidarité. Les seuls autres pays ayant adopté la taxe et disposant d'une flotte suffisante pour contribuer véritablement à la ressource sont la Corée et le Chili. Les objectifs sont louables, mais l'initiative est coûteuse, 60 millions d'euros par an : à titre d'exemple, ce sont 45 euros de taxe pour un billet vers les États-Unis et 1,2 euro pour un vol intérieur... Ce serait formidable si tous les pays y participaient...

Le pavillon français peut-il mourir ? Mourir, non, mais décliner, bien sûr : c'est pourquoi il faut reprendre l'offensive et capter des parts de marché. L'État peut nous y aider. Voyez comment le gouvernement allemand a pris à sa charge une partie des coûts de sécurité.

Nous sommes favorables au Charles-de-Gaulle Express, mais ce n'est ni aux passagers, ni aux compagnies de le préfinancer. Payer lorsque l'infrastructure sera en fonctionnement, bien sûr, mais pas avant les travaux : les usagers des routes nationales ne préfinancent pas la construction des autoroutes !

Je prends bonne note de vos remarques sur les liseuses. Quant aux semelles de plomb, certes, nos coûts sont supérieurs à ceux des compagnies du Golfe ou des *low cost* ; néanmoins nous n'avons pas à réduire la totalité du différentiel, parce que nous avons également un différentiel de recette unitaire, grâce à un certain nombre de facteurs, les alliances, le programme de fidélité, les accords avec les entreprises, notre image, *etc.* Il importe de maintenir nos points forts pour conserver ce différentiel.

La conscience qu'il est nécessaire de faire des efforts en tenant compte de l'environnement concurrentiel – ce que vous appelez lucidité – n'est pas générale mais elle grandit.

Dans un réseau, toutes les lignes ne peuvent être bénéficiaires ; les déficitaires ont tout de même leur intérêt, pour compléter le réseau. Il faut un équilibre. En long-courrier, 85 % des lignes de KLM sont bénéficiaires, 15 % déficitaires, ce qui est normal. Couper des lignes affaiblit le réseau, rend les *hubs* moins attrayants, supprime des possibilités de connexion, notamment sur le moyen-courrier. C'est ce que nous voulions éviter en créant la nouvelle compagnie.

S'agissant du mandat de la Commission européenne, la question pour les grandes compagnies est la suivante : pour l'Europe, est-il ou non important – sur les plans social,

culturel, stratégique – de conserver des compagnies indépendantes des intérêts extra-européens, plutôt que de voyager toujours au moindre coût ? De la réponse découle la politique à mener en matière d'ouverture du ciel... Ayons à l'esprit aussi que les compagnies du Golfe ont reçu quelque 40 milliards de dollars d'aides directes d'État en dix ans. Les Allemands et les Anglais s'interrogent pareillement – en Italie en revanche, Alitalia est déjà possédée à 49 % par Etihad – sur l'arbitrage entre le prix des voyages et l'indépendance des compagnies. Ces considérations n'exonèrent pas cependant le personnel d'efforts de réduction des coûts et des prix.

On est dans l'Europe, ou en dehors. En cas de Brexit sans accord, easyJet ne pourra bien sûr pas continuer à opérer entre Paris et Toulouse ou Nice. Il lui faudra créer une autre compagnie. British Airways possède aujourd'hui Aer Lingus, Iberia et Vueling, il n'en aurait plus le droit : l'ensemble éclaterait. Nous serons vigilants et comptons sur l'appui de l'État afin que toutes les compagnies qui auront les mêmes droits aient aussi les mêmes devoirs.

Au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale, un accord a été signé pour limiter les émissions de CO₂, avec l'engagement d'une croissance neutre en carbone à partir de 2020 et une réduction par la suite. Les compagnies européennes souhaitent que les mesures internationales et européennes en la matière soient cohérentes entre elles.

Air Inter a été racheté par Air France. Notre structure de coûts dépend des charges salariales et du coût des escales, supérieurs à ceux de nos concurrents : *Transform* et *Perform* comportaient précisément des mesures visant à diminuer ces coûts.

Si nous avons choisi pour Transavia des Boeing et non des Airbus, c'est que le Transavia néerlandais créé précédemment exploite des Boeing, et que la maintenance est moins onéreuse avec une flotte unique. Ce n'est pas la nature des appareils mais le *pitch* de la configuration interne – largeur des sièges, espace entre les sièges – qui détermine le confort... et la rentabilité. Nos standards sont conformes à ceux de nos concurrents *low cost* européens. Transavia n'est pas encore à l'équilibre, il est en phase d'ouverture des lignes. L'offre a augmenté de 20 % cette année et les résultats s'améliorent. Le projet était naguère de développer des lignes entre de nombreux pays européens. Néanmoins, nous ne pouvons tout faire et j'ai recentré le modèle, qui ressemble plus désormais à celui de Vueling ou Eurowings, avec un développement à partir de la base nationale, des vols au départ des Pays-Bas ou de la France vers des destinations européennes.

Notre grosse faiblesse demeure la part de marché des vols reliant les villes de province et les destinations internationales, européennes en particulier, qui n'est que de 5 %. Je précise cependant que Périgueux n'est pas très éloigné de grands aéroports, Bordeaux en particulier ! C'est là que nous avons fêté les vingt ans de la « navette ». La première navette avait certes été créée entre Marseille et Paris : le choix de Bordeaux pour nos festivités visait à réaffirmer notre volonté de conserver ce service entre la ville aquitaine et Paris-Orly mais aussi Paris-Roissy, en dépit de la création de la LGV, grand concurrent.

Comment faire voler davantage nos avions ? Air France fait voler ses avions 15% de moins que KLM, parce que la maintenance des appareils est plus longue. Nous nous attelons à réduire ce temps d'immobilisation, car un avion au sol coûte et ne rapporte rien...

Le service minimum dépend des pouvoirs publics, non du groupe. Une loi sur le dépôt des préavis de grève a facilité la prévision et donc la gestion des flux de passagers. Au-

delà, il importe de trouver un mode de dialogue avec le personnel navigant – et les autres catégories – plus apaisé, dégagé de la pression de la grève, celle-ci devant être l'ultime recours et non planer sur toutes les discussions, au risque de les bloquer.

M. Hervé Maurey, président. – Pouvez-vous nous dire ce qu'il en est de la filialisation de la maintenance ?

Nos téléphones ont crépité il y a quelques instants : nous venons d'apprendre que trois des auteurs des violences d'octobre 2015 au sein du groupe ont été condamnés par le TGI de Bobigny à trois ou quatre mois de prison avec sursis, les deux autres ayant été relaxés. Qu'en pensez-vous ?

M. Jean-Marc Janaillac. – Je ne commenterai pas une décision de justice. A *fortiori* sur une affaire qui date d'avant mon arrivée dans le groupe.

La maintenance est l'un des points forts d'Air France-KLM : c'est une activité intégrée, coordonnée, qui à plus de 40 % concerne des services aux tiers. Nous avons donc lancé une étude – j'insiste, il s'agit d'une simple étude – pour savoir si une organisation différente favoriserait une plus grande efficacité. Nous avons aussi à l'esprit la valorisation du groupe, qui aujourd'hui n'autorise pas le financement des investissements par augmentation de capital. Une structure de maintenance pourrait valoir entre 3 et 4 milliards d'euros, soit plus de deux fois la valeur du groupe aujourd'hui... Nous nous penchons sur les questions managériales et étudions toutes les options, notamment avec les représentants des salariés.

M. Hervé Maurey, président. – Nous sommes tous attachés à cette belle entreprise, sommes inquiets de son avenir et nous tenons à vos côtés pour la soutenir. La réforme est une nécessité impérieuse, dans ses aspects sociaux et économiques, qui conditionnent la compétitivité. Nous souhaitons aussi que l'Union européenne agisse, car nombre de compagnies européennes sont menacées par leurs concurrentes du Golfe. Monsieur Janaillac, nous vous remercions.

La réunion est close à 10 h 50.

Jeudi 1^{er} décembre 2016

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne - Audition de M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

La réunion est ouverte à 16h20.

M. Hervé Maurey, président. – Monsieur le ministre, merci de revenir devant notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, deux semaines après votre précédente audition, cette fois-ci non plus sur votre budget et la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement, mais sur le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

Je vous prie d'excuser notre collègue Cyril Pellevat, rapporteur pour notre commission, qui devait être présent mais a raté son avion. Nous avons également convié les rapporteurs des trois commissions saisies pour avis, Gérard Bailly pour la commission des affaires économiques, Patricia Morhet-Richaud pour la commission des affaires sociales, et Jean-Pierre Vial pour la commission des lois. Nous avons aussi invité nos collègues du groupe d'études de la montagne, présidé par Jean-Yves Roux.

Comme vous le savez, ce texte a été envoyé au fond à notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, ce dont nous pouvons d'autant plus nous réjouir que tel n'a pas été le cas à l'Assemblée nationale.

Un certain nombre de dispositions sont d'ordre économique et des avis seront rendus par la commission des lois et celle des affaires sociales. Il n'est bien sûr pas question d'opposer l'économique ou le social à l'aménagement du territoire, mais de montrer que toutes ces questions sont liées mais que, sur certains territoires, c'est l'aménagement du territoire qui doit primer.

Ce projet de loi est examiné dans des délais rapides. Il a été présenté en Conseil des ministres le 14 septembre dernier. Il a été adopté par l'Assemblée nationale à peine un mois plus tard, le 18 octobre. De notre côté, nous l'examinerons en commission le 7 décembre et les débats en séance publique auront lieu du 12 au 14 décembre.

Ce texte est attendu par nos collègues montagnards, mais pas seulement, car il comporte quelques mesures d'application générale, comme par exemple les articles relatifs au numérique.

M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales. – C'est un bonheur que de me retrouver pour la troisième fois devant votre commission où les débats sont toujours denses, intéressants et sérieux. Cette audition m'offre le plaisir de vous présenter le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. Monsieur le président, il est vrai que nous sommes allés vite. Cependant, on nous reproche souvent aux uns comme aux autres, Gouvernement et Parlement, de mettre trop de temps à faire la loi, de sorte que nous ne pouvons que nous féliciter quand nous parvenons à mener nos projets avec célérité.

Ce texte a été adopté à l'unanimité moins une voix, à l'Assemblée nationale. Quand on sait que c'est Jean Lassalle qui a voté contre, cet homme de tempérament, truculent, qui aime à « se distinguer pour qu'on le remarque », selon ses propres dires, on peut considérer que si les votes n'ont pas été unanimes, l'adhésion au texte l'a été.

À l'Assemblée nationale, nous avons mené nos travaux dans un esprit de concertation et d'ouverture. J'ai rencontré Laurent Wauquiez, alors président de l'Association nationale des élus de montagne (Anem), Annie Genevard, mais aussi Marie-Noëlle Battistel et Bernadette Laclais, l'une membre du groupe Les Républicains, l'autre du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, qui avaient préparé ensemble une proposition de loi dont le Premier ministre a souhaité faire un projet de loi. Nous avons travaillé ensemble, dans un esprit transpartisan, pour définir la meilleure manière de faire prospérer notre projet dans des délais brefs. Le quinquennat touchant à sa fin, nous avons choisi de procéder en urgence, et la majorité et l'opposition ont travaillé main dans la main pour co-construire le texte.

Trente ans après le vote de la loi Montagne, en 1985, qualifiée de loi fondatrice, tous s'accordaient sur la nécessité de son actualisation. Non pas pour remettre en cause ses principes fondateurs - je veux parler de l'équilibre entre les enjeux relatif au développement de ces territoires et l'impératif de protection d'un environnement qui reste fragile - mais pour tirer les conséquences des évolutions importantes que la société a connues depuis 1985, tant sur les plans économique, environnemental et social, que dans les modes de vie et les besoins de nos concitoyens. Le déploiement du numérique et de la téléphonie sur l'ensemble du territoire suscite notamment l'impatience légitime de la population, car c'est un enjeu essentiel pour le développement économique et social.

Le rapport que le Premier ministre avait demandé à vos collègues députés nous a été remis en septembre 2015. Il a fait consensus et s'est imposé comme le support d'un projet de loi visant à refonder le pacte entre l'État et les territoires de montagne.

En plus de désigner deux rapporteuses à l'Assemblée nationale, nous les avons choisies l'une dans l'opposition, l'autre dans la majorité, et nous avons veillé à associer tous les acteurs, députés, représentants de l'Anem, membres de mon cabinet, mais aussi plusieurs sénateurs. L'accord avec l'Anem a également porté sur le calendrier, puisque nous voulions que le texte soit adopté avant la fin du quinquennat, ce qui supposait un examen au Parlement dans le cadre de la procédure accélérée.

Le texte présenté par le Gouvernement comprenait 25 articles, organisés autour de quatre grands axes qui font, chacun, l'objet d'un titre distinct.

Le titre 1^{er} englobe les dispositions qui prennent en compte les spécificités des zones de montagnes, et celles pouvant exister dans chaque massif. Il réaffirme le principe d'adaptation des politiques publiques à ces particularités, éventuellement sous la forme d'expérimentations.

Le Conseil national de la montagne est renforcé dans ses missions et dans sa représentation grâce à la désignation d'un vice-président, par ailleurs président de la commission permanente, qui assurera un fonctionnement plus régulier de cette instance. Ce dernier pourra désormais saisir directement le Conseil national de l'évaluation des normes.

Le renforcement des institutions concerne également les comités de massif : il est pris acte, notamment, des modalités de leur association à l'élaboration des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SDREII), et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

La question du numérique et de l'accès à la téléphonie mobile, qui se pose avec plus d'acuité encore dans les zones de montagne, a nourri le débat à l'Assemblée. Le premier chapitre du titre II vise à adapter les investissements publics aux fortes contraintes du relief, par exemple en facilitant l'expérimentation de technologies alternatives à la fibre. Je pense aux connexions radio ou satellitaires, qui ont connu des innovations notables ces dernières années.

J'en profite pour rappeler, en sortant du cadre de ce texte, qu'avec le programme de résorption des zones blanches, l'État prend en charge l'intégralité du coût de construction des pylônes permettant aux opérateurs de relier les centres-bourgs au réseau mobile, au minimum en 3G, d'ici à mi-2017.

En dehors des centres-bourgs, 1 300 sites seront également équipés en 3G, puis en 4G, d'ici à 2019. L'État participe au financement des pylônes à hauteur de 75% pour ceux qui sont situés en zone de montagne, ce qui représente 42,5 millions d'euros de subventions.

Autres sujets d'importance pour les territoires de montagne, le travail saisonnier et la pluriactivité, qui font l'objet du chapitre II. Plusieurs mesures visent à une meilleure prise en compte de ces particularités, que ce soit dans la formation professionnelle des salariés concernés ou dans leur accès aux services.

L'expérimentation d'un dispositif d'activité partielle pour les agents contractuels saisonniers de régie est également proposée, afin de mieux sécuriser les parcours professionnels tout en fiabilisant le fonctionnement des régies dans les stations de ski.

Enfin, pour répondre aux difficultés que les saisonniers rencontrent dans l'accès au logement – dont les conséquences sont trop souvent dramatiques – plusieurs actions sont proposées : la mobilisation de logements vacants par les bailleurs sociaux pour les attribuer en intermédiation locative, ou la mise en place de plans d'action concertés entre les communes et les acteurs locaux du logement.

Favoriser le développement économique des massifs implique aussi d'encourager des secteurs vitaux pour la montagne : l'agriculture et le tourisme.

Parmi les mesures prévues, je veux citer la dérogation au transfert de compétence « promotion du tourisme » pour les communes classées « station de tourisme ». Vous le savez, la loi NOTRe a prévu de confier cette compétence aux EPCI, au plus tard au 1^{er} janvier 2017. Cette disposition a suscité les craintes de certaines communes attachées à leur notoriété et à leur identité propre. Le Premier ministre les a entendues, lors d'un déplacement à Chamonix.

L'article 18, dans sa rédaction initiale, apportait une souplesse en permettant aux communes « stations classées de tourisme » ou en cours de classement de conserver cette compétence, sous réserve de l'adoption d'une délibération par le conseil municipal avant le 1^{er} janvier 2017. Celles qui n'obtiendront pas ce label perdront le bénéfice de la mesure. Le débat à l'Assemblée a modifié les contours du dispositif, j'y reviendrai. Quoiqu'il en soit, l'application de cette dérogation suppose que le texte soit adopté avant la fin de l'année.

Toujours dans le secteur touristique, des assouplissements sont proposés pour faciliter la réhabilitation de l'immobilier de loisir. Il s'agit de lutter contre le phénomène dit des « lits froids », c'est-à-dire durablement inoccupés, qui s'est fortement développé ces dernières années. Couplée à la mesure du projet de loi de finances pour 2017, adoptée en première lecture à l'Assemblée et qui réoriente le dispositif fiscal « Censi-Bouvard » vers le soutien à la réhabilitation des résidences de tourisme, cette disposition devrait avoir un impact concret pour les propriétaires de résidences en montagne et favoriser la rénovation de l'existant plutôt que d'encourager, sans discernement, les constructions neuves.

Le projet de loi modifie également la procédure des unités touristiques nouvelles (UTN). J'ai souhaité, pour répondre à la demande de la présidente de l'Anem, que cette réforme, initialement prévue dans le cadre d'une ordonnance, telle que l'habilitait l'article 106 de la loi pour la croissance et l'activité d'août 2015, soit finalement inscrite dans ce projet de loi. La concertation engagée en amont avec l'Anem et les représentants des professionnels du secteur, dont Domaines skiables de France, s'est prolongée avec les députés tout au long du

débat à l'Assemblée, avec intensité, pour parvenir à un point d'équilibre qui, je crois, est convenable.

S'agissant des politiques environnementales enfin, une disposition du projet de loi vise, dans les territoires de montagne, à renforcer le rôle des parcs naturels régionaux dans la mise en cohérence des politiques publiques, notamment afin d'améliorer la protection de la biodiversité.

Par ailleurs, et sans imposer une réglementation supplémentaire, il est prévu la possibilité de mettre en place des « zones de tranquillité » afin de concilier les différents usages tout en préservant le développement des espèces animales et végétales.

Sur cette base, l'intense débat parlementaire à l'Assemblée nationale a favorisé un réel enrichissement du projet de loi du Gouvernement. Il comportait 25 articles. Il en compte désormais 74. Les apports de l'Assemblée sont multiples.

S'agissant des grands principes du titre 1^{er}, les députés ont souhaité préciser les objectifs spécifiques des politiques publiques dans les territoires de montagne, en détaillant les différents domaines d'intervention comme, par exemple, l'usage partagé de la ressource en eau, la prise en compte des temps de trajet dans l'organisation scolaire en montagne ou la représentation équitable des territoires de montagne.

De la même manière sont détaillés les domaines pour lesquels s'applique le principe d'adaptation de l'action publique. Les députés ont adopté plusieurs dispositions pour compléter le schéma régional de santé d'un volet prenant en compte les besoins spécifiques aux populations des territoires de montagne et les temps raisonnables d'intervention des secours. Ils ont également prévu la participation d'un membre du comité de massif au Conseil territorial de santé.

La place de l'agriculture, et plus particulièrement, le pastoralisme, est confortée à l'issue de l'examen à l'Assemblée, qui a entendu faciliter cette activité, notamment au travers de groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC).

Le projet de loi vise également à une meilleure reconnaissance de l'agriculture de montagne et des soutiens qui lui sont nécessaires.

S'agissant des grands prédateurs, après de longs débats très engagés, a été retenu un principe d'adaptation des moyens de lutte à la situation particulière de chaque massif, dans des termes qui atteignent désormais un point d'équilibre qu'il me semble utile de préserver.

S'agissant des « zones de tranquillité » envisagées dans la rédaction initiale, un accord a été trouvé en réservant aux seuls parcs nationaux la possibilité de créer des espaces de quiétude pour favoriser et protéger le développement d'espèces animales et végétales. Les parcs naturels régionaux ne sont donc plus concernés.

La partie du texte consacrée au numérique a donné lieu à d'intenses débats et à une multiplication d'amendements, visant à donner priorité aux territoires de montagne dans le cadre du programme de couverture des zones blanches ou à inciter au déploiement des services numériques. Sur cette question essentielle, vous connaissez ma position. Je reste ouvert à vos propositions si vous considérez qu'il faut aller plus vite, plus loin et plus fort dans la couverture des territoires de montagne.

En ce qui concerne la promotion des activités touristiques, les députés ont souhaité préciser la notion de « classement en cours ». Pour ma part, je ne reviendrai pas sur les élargissements adoptés même si je ne vois pas d'inconvénient à ce qu'on en précise les modalités, la rédaction actuelle me semblant perfectible.

Un amendement a introduit une obligation d'information des copropriétaires en cas de vente d'un logement en résidence touristique dans le périmètre d'une opération de réhabilitation de l'immobilier de loisir (Oril). Cette disposition complète utilement celles que prévoyait le texte initial pour favoriser la réhabilitation des résidences de tourisme.

L'objectif de la réforme des unités touristiques nouvelles (UTN) était de concilier la planification de ces projets par les élus et la souplesse requise pour répondre, dans des délais rapides, à des projets nouveaux. C'est la raison pour laquelle nous avons conservé une procédure spécifique, en dehors des SCoT.

Par ailleurs, après un échange nourri, un accord a été trouvé nuitamment entre majorité, opposition et Gouvernement sur une procédure spécifique aux territoires de montagne pour mettre en compatibilité les documents d'urbanisme nécessaires à la réalisation d'UTN qui n'auraient pas été prévues dans les documents d'urbanisme approuvés (SCoT et PLU). Cette procédure intégrée et encadrée dans le temps, donnera davantage de visibilité aux opérateurs.

Cet accord exigeant, qui s'est attaché à répondre aux difficultés soulevées, a contribué à valider l'ensemble de la réforme des UTN. Il me paraît sage de ne pas trop le déséquilibrer. Les SCoT et les PLU nécessitent des procédures longues. Nous avons souhaité favoriser la construction des UTN tout en l'encadrant.

Vous le voyez, le débat à l'Assemblée a considérablement enrichi le texte initial du projet de loi, et je m'en réjouis. Les sujets n'ont pas manqué pour nourrir nos échanges, souvent toniques, parfois tendus, en particulier sur quelques sujets emblématiques : UTN, offices de tourisme, services numériques et de téléphonie mobile, lutte contre les grands prédateurs ou encore « zones de tranquillité ».

L'écoute, le dialogue, et la recherche pragmatique de solutions ont favorisé les accords sur ces sujets difficiles et abouti à l'adoption du texte à la quasi-unanimité. J'aborde notre discussion dans le même esprit d'écoute, de dialogue et d'ouverture. Je souhaite poursuivre cette co-construction du projet de loi entre le Gouvernement et le Sénat, avec l'ensemble de ses composantes. Je ne doute pas que nous y parviendrons dans l'intérêt des habitants des territoires de montagne.

Je considère néanmoins que le compromis qui s'est dégagé sur les principaux points d'achoppement doit être préservé ; j'y veillerai. Mais je ne n'entends pas empêcher le Sénat de faire son travail de législateur.

Espérons que nous pourrions adopter le texte dans les délais que nous nous sommes collectivement donnés, c'est-à-dire avant la fin de l'année 2016, pour que nous puissions mettre en application le plus rapidement possible les dérogations concernant les offices de tourisme.

M. Gérard Bailly, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Nous avons reçu beaucoup de sollicitations pour les auditions. Les députés

ont réalisé un travail important. Si leurs ajouts sont constructifs, ils méritent pour certains d'être précisés, ajustés ou renforcés. Nous sommes contraints par l'obligation de faire aboutir la CMP d'ici à la fin de l'année, en parvenant à un compromis satisfaisant pour tous.

Nous avons déjà trouvé bien des points d'accord sur la partie économique. Des problèmes subsistent, comme celui du défrichement – à distinguer du déboisement – qui sévit surtout dans le Massif central, largement exposé ces dernières années. La profession agricole est unanime à se plaindre de ce qu'un simple dégagement du paysage lui coûte des charges. Les discussions sont en cours, des solutions sont en vue.

Nous avons progressé en ce qui concerne la lutte contre les prédateurs. Le texte ne devrait pas beaucoup modifier la situation, même si la demande est forte.

Un gros différend persiste, en revanche, avec les gens de terrain au sujet du classement des offices de tourisme. L'Anem et les représentants des communes touristiques sont en complet désaccord, sans compter les réclamations de la métropole de Marseille ou celles du maire du Touquet. Ce matin, j'ai sommé l'Anem et les communes touristiques de trouver un terrain d'entente. Pas moins de 49 clauses pour le classement des offices de tourisme ! Il faut espérer qu'une sérieuse concertation ait lieu d'ici à mardi.

Quant aux « zones de tranquillité », notre seule demande vise à éviter qu'elles ne mettent en danger le pastoralisme. Assurer la tranquillité ne veut pas dire supprimer les moutons.

Autre sujet sur lequel nous devons nous accorder, le stockage de l'eau.

Ce matin, nous auditionnions un représentant du ministère de l'agriculture, et je lisais dans *Pour la Montagne*, le journal de l'Anem, un manifeste des gens de montagne qui réclament des normes à cor et à cris. Or, le ministère de l'agriculture semble réticent à ce terme. Loin de nous l'idée de toucher aux normes sanitaires mais pour le bâtiment, par exemple, les normes ne peuvent être identiques en zone de montagne, ne serait-ce que parce que les charges des collectivités ne sont pas les mêmes que dans les plaines pour le chauffage ou le coût des bâtiments.

Je suis sûr que les négociations aboutiront. C'est le souhait de tout le monde.

M. Jean-Michel Baylet, ministre. – Je ne doute pas que les sollicitations aient été nombreuses. Elles l'ont également été auprès des députés et des membres de mon cabinet. Les lobbies ont de beaux jours devant eux dans notre pays, et ils savent à quelle porte frapper. J'ai refusé de recevoir qui que ce soit, y compris les opérateurs de téléphonie. Le débat entre le Gouvernement et le Parlement ne doit pas être pollué par des pressions extérieures qui ne donnent que rarement dans la modération et le bon sens.

Je suis d'accord avec vous sur la nécessité de trouver un accord entre les sénateurs et les députés. Je crois que nous n'aurons pas trop de difficultés.

Quant au défrichement, l'article 15 *quater* répond déjà à vos préoccupations, en exonérant de demande d'autorisation le défrichement de parcelles dont le boisement s'est développé naturellement par abandon au cours des 40 dernières années, soit dix ans de plus que dans la réglementation actuelle. Cette dispense exonère les propriétaires qui défrichent de la compensation d'indemnité prévue par le code forestier.

Je vous remercie d'indiquer que nous sommes arrivés à un point d'équilibre en ce qui concerne la lutte contre les prédateurs. Je rappelle que Ségolène Royal a largement ouvert les possibilités de régulation en élargissant la liste des espèces protégées dans la convention de Berne.

En ce qui concerne le classement des offices de tourisme, j'ai eu vent des désaccords entre élus marseillais. En cette affaire, ce n'est ni à vous, ni à moi d'arbitrer. Je suis moins au courant de celle du Touquet, où je me suis pourtant rendu, récemment, pour assister au congrès des stations du littoral. J'ai rencontré le maire, le président de la communauté d'agglomération, le parlementaire mais ce sujet n'a pas été abordé de manière spécifique.

À mon sens, nous avons trouvé un bon équilibre. En effet, quand le Premier ministre s'est rendu à Chamonix, il a donné son accord pour une dérogation en faveur des stations de montagne. Pour ma part, j'ai indiqué dès ma prise de fonction que l'on n'en resterait pas là. Puis, j'ai reçu l'ensemble des associations du littoral, et de l'intérieur, qui se demandent pourquoi favoriser Val-d'Isère, Courchevel et Megève, et non Saint-Tropez, Deauville, Évian, Vichy ou Arcachon. Devant cette demande pressante et la fragilité constitutionnelle de ces arguments, j'ai décidé, dans le cadre du débat à l'Assemblée nationale, d'ouvrir cette dérogation à l'ensemble des stations.

Je n'ai pas connaissance de difficultés rencontrées, mais on ne peut demander à la loi de rendre cette dérogation opérationnelle à tous dès 2017, et, dans le même temps, dire qu'il faut attendre 2019 ou 2020. Quand les textes sont votés, il faut les appliquer. Je sais que ces demandes sont à la mode, notamment concernant les collectivités, pour lesquelles certains points de la loi NOTRe ne devraient s'appliquer qu'en 2022. Mais je suis toujours sidéré que l'on nous suggère, après nous avoir demandé de légiférer, de reporter l'application de la loi de plusieurs années. C'est une curieuse conception du travail législatif.

Monsieur le rapporteur pour avis, je suis prêt à examiner la situation des dossiers particuliers d'ici à la séance publique. Mais je n'ai pas été saisi de manière plus spécifique là-dessus.

M. Gérard Bailly, rapporteur pour avis. – Je n'ai pas dit que j'y étais favorable !

M. Jean-Michel Baylet, ministre. – J'étais au Touquet récemment, et personne ne m'en a parlé.

M. Michel Raison. – L'affaire du Touquet nous complique la vie. Il faut laisser cela de côté et se pencher plutôt sur les problèmes de rédaction posés par l'article 18.

M. Jean-Michel Baylet, ministre. – Nous sommes d'accord sur tout !

Concernant les zones de tranquillité, je me suis là aussi tourné vers l'Assemblée nationale : nous ne les avons préservées que pour les parcs nationaux, et non plus régionaux. En outre, ces zones sont facultatives ; la décision reviendra à ceux qui seront chargés de la gestion du parc. Cela étant, si l'on aménage des parcs, il faut tout de même s'assurer du respect de certains critères liés à l'environnement et à la vie animale.

S'agissant du stockage de l'eau, je suis allé dans le sens souhaité par les députés et les sénateurs, même si cette position demeure contestée. À mon sens, si l'on veut préserver

une vie agricole, pastorale dans les zones de montagne, mais aussi dans les plaines, la maîtrise de l'eau est indispensable. Quand j'ai été élu en 1985 au conseil général, dont j'ai été le président durant trente ans, nous étions extrêmement à la traîne pour l'irrigation. Aujourd'hui, je suis très fier que mon département du Tarn-et-Garonne figure parmi les cinq SAU les mieux irriguées de France. Cette irrigation permet de préserver l'agriculture, mais elle ne doit pas se faire dans n'importe quelles conditions.

Quant aux normes, nous reprendrons ce débat ultérieurement.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteur pour avis. – Monsieur le ministre, je souhaiterais vous poser deux questions.

La première concerne l'article 10 relatif à la formation. Il semble que les dispositifs traditionnels de formation ne permettent pas d'apporter de solutions adaptées en zones de montagne, puisque l'entreprise ne peut pas intervenir dans le parcours de formation au niveau du financement, de la planification et de l'organisation administrative et matérielle. Le développement de la formation des salariés impliquerait donc une réflexion sur les dispositifs actuels et leur adaptation au caractère saisonnier. Quelles réponses pouvez-vous apporter à ces entreprises, monsieur le ministre ?

La seconde porte sur l'apprentissage. Si l'on ouvre cette possibilité aux entreprises saisonnières, comment résoudre les blocages d'ordre organisationnel et juridique, en particulier sur les rythmes d'alternance entre l'école et l'entreprise ?

M. Jean-Michel Baylet, ministre. – Concernant la formation, aucun problème n'a été identifié à ce jour, ce qui prouve que le Sénat est extrêmement utile. Ce sujet n'a été évoqué ni dans les consultations menées lors de la préparation de ce texte ni lors de mon audition devant la commission de l'Assemblée nationale. Je vais bien sûr en parler avec ma collègue Myriam El Khomri avant de vous répondre en séance publique. Il en sera de même pour l'apprentissage, sur lequel aucune question ne nous a jamais été posée.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteur pour avis. – La question n'a pas été posée seulement sur mon territoire.

M. Jean-Yves Roux. – Monsieur le ministre, je vous remercie d'avoir maintenu votre position d'ouverture lors du débat à l'Assemblée nationale, et ce dans le respect des idées de chacun. Je tiens également à remercier les rapporteurs, qui ont aussi adopté une attitude d'ouverture.

Ce projet de loi est un texte équilibré, au carrefour de la perspective du développement économique et d'une nécessaire protection du cadre de vie et des espèces naturelles. Je citerai en particulier une amélioration significative concernant les UTN et les prédateurs. Je salue la volonté de faire de ce texte, non pas un prêt-à-penser montagnard, mais un cadre d'action dont pourront se saisir les élus, un outil avant tout au service de la vie quotidienne de nos montagnes.

C'est la raison pour laquelle le groupe d'études Développement économique de la montagne que je préside a souhaité, de la même manière, approfondir deux thèmes en organisant une table ronde sur l'école en milieu montagnard et sur le numérique. Sans école située à proximité, sans numérique et sans accès aux services publics, il me paraît difficile,

comme vous l'avez indiqué dans ce texte, de mener une politique d'aménagement du territoire pleinement efficace.

Parallèlement, nous sommes attachés à ce que la montagne, vigie du réchauffement climatique, puisse préserver et surtout faire vivre ses espaces naturels, ainsi que des pratiques agricoles vivaces et renouvelées. En conséquence, dès le mois de juillet, notre groupe d'études a organisé plusieurs tables rondes sur le pastoralisme.

Enfin, certaines des dispositions qui seront adoptées dans le cadre de ce texte seront sans doute très utiles dans d'autres territoires. C'est une grande avancée. Les territoires de montagne sont aussi les lieux d'expérimentations sociales, scientifiques ou d'autres formes de solidarités.

Je tenais enfin à vous remercier, monsieur le ministre, ainsi que vos services pour cet accompagnement tout au long des auditions qui se poursuivent.

M. Bernard Delcros. – Je voudrais à mon tour vous remercier, monsieur le ministre, d'avoir amené l'acte II de cette nouvelle loi Montagne devant le Parlement. Elle était attendue, car la précédente datait de 1985. Cet acte fondateur reconnaissait les spécificités de la montagne et la nécessité de se doter de politiques spécifiques en la matière. Évidemment, en trente ans, le monde a changé, tant la montagne que les villes ou l'organisation territoriale, rendant cet acte II nécessaire. Je souhaite que tout soit mis en œuvre pour que cette loi aboutisse avant la fin de l'année.

Cela étant, cette réforme ne sera réussie que si elle se traduit par des avancées très concrètes sur le terrain, notamment concernant la téléphonie ou le très haut débit, aujourd'hui indispensables à la vie quotidienne des habitants, leur sécurité et le développement de ces zones. Qui séjournera quelques jours à la montagne s'il ne peut utiliser son téléphone portable ? Il faut par conséquent contraindre par la loi les opérateurs à assurer ces services universels de base sans lesquels l'auto-développement de la montagne sera impossible.

Sur quelques sujets fondamentaux, à propos desquels vous avez fait une ouverture tout à l'heure, nous devons avancer de manière concrète, au risque de rater le rendez-vous de cette deuxième loi Montagne.

Pour ce qui est des zones blanches, les critères retenus pour identifier celles-ci ne sont pas adaptés à la réalité du terrain. Ce n'est pas parce que la couverture est assurée devant la mairie que le territoire est couvert dans son ensemble ; au contraire ! Je connais bien le milieu rural où les hameaux sont dispersés. Nous avons une opportunité unique de faire évoluer la situation. Cela implique d'aller un peu plus loin en matière d'urbanisme et de tenir compte des spécificités de la montagne pour le tissu scolaire et les effectifs. Ensemble, nous pouvons trouver des solutions. Ne manquons pas ce rendez-vous !

M. Patrick Chaize. – Je m'attarderai plus particulièrement sur les articles ayant trait au numérique, mon sujet de prédilection.

Monsieur le ministre, au lieu de vous poser une question, je sollicite votre soutien. Lors de notre rencontre au ministère cette semaine, vous avez déclaré votre attachement à ces sujets. J'en suis fort aise, mais lors de nos prochains débats, il faudra que nous soyons unis, quelle que soit notre appartenance politique, pour faire avancer ce texte dans le bon sens.

Il s'agit effectivement d'un texte d'équilibre, mais ces équilibres me semblent un peu fragiles. En effet, lors des discussions à l'Assemblée nationale, nous avons constaté des tentatives de retour, de modération, d'atténuation de certaines avancées retenues. Ce texte vise la montagne, mais il concerne d'abord l'aménagement du territoire, notamment en faveur du numérique. Sur ce point, vous ne pouvez que nous accompagner, monsieur le ministre.

Le Sénat apportera quelques nouveautés destinées à faciliter les déploiements en téléphonie mobile ou en très haut débit. Je pense à la Base Adresse nationale, aux conventions de zones AMII qui débordent de la montagne, mais dont l'incidence est forte sur l'aménagement du territoire de nos communes, ou aux actions destinées à faciliter les démarches administratives pour la construction des pylônes ou le déploiement des réseaux. Pour ce faire, nous devons exprimer une exigence de couverture auprès des opérateurs. Les moyens sont difficiles, les leviers délicats dans un monde concurrentiel, mais si nous portons ces sujets ensemble, les opérateurs nous entendront. Jusqu'à présent, ils nous écoutaient seulement d'une oreille du fait de l'insuffisance de l'association entre les collectivités et l'État.

J'insiste sur cet aspect, car il doit orienter les débats qui se tiendront au Sénat la semaine prochaine.

M. Jean-François Longeot. – Je partage ces propos : un accord doit être trouvé entre les élus, les parlementaires et le Gouvernement sur le déploiement de la téléphonie mobile et du numérique. Annie Genevard, élue dans le même département que moi, m'avait déjà alerté à ce sujet. Nous devons aller vite, mais il ne faut pas confondre vitesse et précipitation. Trente ans après le texte fondateur, profitons de ce projet de loi pour montrer notre volonté commune de convaincre les opérateurs et, ainsi, envoyer un signal très fort à nos territoires ruraux, qui en ont bien besoin. C'est l'occasion de faire aboutir ce projet du haut débit numérique et de la téléphonie mobile.

M. Claude Bérit-Débat. – Je me félicite du bon climat dans lequel s'est déroulé l'examen de ce projet de loi à l'Assemblée nationale et des moyens que vous avez employés pour y parvenir, monsieur le ministre. Sur ce texte de consensus, les sénateurs ont manifesté une volonté commune d'avancer.

Concernant la téléphonie mobile et le très haut débit, il ressort de nos débats que ce problème est spécifique non pas aux zones de montagne, mais aux territoires ruraux. Je représente la Dordogne, où l'on ne trouve aucune montagne, mais étant béarnais, en bas du pic du midi d'Ossau, je connais bien la problématique des montagnes !

J'espère que nous pourrons profiter de cette loi Montagne pour avancer sur ces deux problématiques. L'absence de couverture est un problème récurrent en montagne, dans les vallées d'Aspe et d'Ossau, mais aussi dans nombre de communes situées dans un territoire rural. Le problème se pose dans les mêmes termes pour le très haut débit, en faveur duquel des efforts financiers importants ont été réalisés, même s'ils ont fait l'objet de nombreux débats au sein de notre commission. Mettons-les à profit pour les zones AMII. Surtout, il faut exercer du *lobbying* pour obtenir des changements de la part des opérateurs. Monsieur le ministre, votre rôle est essentiel pour que l'État soit un interlocuteur exigeant.

M. Jean-Michel Baylet, ministre. – Je me félicite de l'excellent état d'esprit dans lequel démarre ce débat. Par nature, je préfère cultiver les convergences. En outre, lorsqu'il s'agit de sujets d'intérêt général et du bien-être de nos concitoyens, il est préférable de

travailler main dans la main. Quelle que soit notre sensibilité politique, nos administrés rencontrent les mêmes difficultés.

Monsieur Roux, je vous remercie de votre contribution en faveur de la montagne, et plus généralement de la ruralité.

Pour ce qui est de l'accès à la téléphonie mobile et au numérique, il faut remonter au péché originel : quand l'État a vendu les fréquences, il a remarquablement négocié le prix de vente, ce qui est tout à son honneur ! Mais il n'a mené aucune discussion avec les opérateurs concernant un cahier des charges de l'aménagement du territoire. Par conséquent, ces grandes sociétés multinationales, qui ne sont pas des philanthropes, sont allées là où les gains pouvaient être fructueux, c'est-à-dire vers les centres urbains. Elles ont complètement délaissé la ruralité, la montagne, les zones défavorisées, enclavées, parfois même le périurbain.

Nous avons l'impérieux devoir de revenir sur cette situation. Commençons par le faire au travers de la loi Montagne. Les opérateurs ont certes été sollicités parfois bien au-delà de leurs propres problématiques, mais ce n'est pas une raison pour qu'un certain nombre de nos concitoyens en pâtissent. Essayons donc d'imposer plus de contraintes aux opérateurs. Je le dis avec d'autant plus de liberté que, lors de ce débat à l'Assemblée nationale, j'avais légèrement freiné le processus en m'engageant à rencontrer les opérateurs, qui nous avaient eux-mêmes promis de formuler des propositions avant le débat sénatorial. Ils ne nous ont rien proposé du tout !

Nous devons donc avancer ensemble, dans le respect des grands équilibres et de ce qui est possible, y compris pour les zones AMII. Nous devons faire face à des oppositions, et non des moindres. Je me souviens avoir été invité par Emmanuel Macron à Bercy pour participer à une réunion avec les opérateurs, contrariés d'être ensemble ce jour-là. Le ministre leur avait annoncé que, si personne ne voulait avancer, il aurait recours à la loi. Nous y sommes avec cette loi Montagne, qui devra ensuite s'appliquer à l'ensemble du territoire.

J'ai rencontré le président de l'ARCEP, Sébastien Soriano, pour évoquer les problèmes liés aux fameuses mesures de couverture. L'Autorité a réalisé un travail remarquable et publiera très prochainement de nouvelles cartes afin d'identifier les zones bien couvertes, celles où la couverture touche seulement l'extérieur des immeubles et les zones dépourvues de couverture. Nous saurons ainsi de quoi nous parlons. L'ARCEP est très désireuse de créer les conditions pour que l'on avance rapidement sur ce sujet.

Messieurs les sénateurs, vous pourrez compter sur mon soutien sur ce dossier. Nous pourrions trouver des points d'accord d'ici à la séance publique. Si nous ne prenons pas quelques mesures législatives contraignantes, nous n'en sortirons pas. C'est pourtant indispensable, car la fracture numérique n'est plus acceptable !

M. Rémy Pointereau. – Les zones de montagne sont moins bien pourvues en très haut débit et en téléphonie mobile, mais c'est aussi la situation de certaines zones de plaines. La fracture numérique entre les zones rurales et les zones urbaines s'étend, les premières devant financer elles-mêmes leurs équipements. C'est inacceptable ! Nous comptons sur vous, monsieur le ministre, pour négocier avec les opérateurs.

Désignations de rapporteurs

La commission a désigné M. Jean-François Mayet, rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 19 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

La commission a désigné M. Michel Vaspert, rapporteur sur la proposition de loi n° 176 (2016-2017), adoptée par l'Assemblée nationale, portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique.

La réunion est close à 17 h 25.

COMMISSION DES FINANCES**Mardi 22 novembre 2016**– Présidence de Mme Michèle André, présidente –**Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » et compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et articles 59 à 62 *quater*) - Examen du rapport spécial**

Puis la commission examine le rapport de MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et articles 59 à 62 *quater*).

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Nous allons vous présenter rapidement les principales mesures relatives aux finances locales de ce projet de loi de finances, dont certaines relèvent de la première partie et ont déjà été exposées par le rapporteur général. Nous aborderons ensuite les articles rattachés à la présente mission ainsi que ses crédits.

Tout d'abord, la baisse des dotations se poursuit, avec une contribution au redressement des finances publiques de 2,64 milliards d'euros. Ce chiffre est certes moins important qu'initialement prévu, l'effort demandé au bloc communal ayant été diminué d'un milliard d'euros. La péréquation verticale est en hausse de 380 millions d'euros, avec une augmentation du même montant (180 millions d'euros) de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR). Ces augmentations sont en réalité financées par les collectivités territoriales elles-mêmes, à travers la minoration des variables d'ajustement. Celle-ci atteint cette année un niveau inédit de plus de 750 millions d'euros. Cette ponction, qui n'est pas anodine, se fait dans une opacité complète. Le système est à bout de souffle et des territoires particulièrement vulnérables seront parmi les plus ponctionnés.

J'en viens maintenant aux articles rattachés à la mission. La réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) proposée l'an dernier et qui devait s'appliquer à compter de janvier prochain est abandonnée, conformément aux annonces du Président de la République. Nous vous avons exposé les difficultés qu'elle posait, mais la nécessité de réformer la DGF demeure.

Nos travaux du semestre dernier avaient identifié plusieurs améliorations à apporter à la DGF dès 2017. La principale d'entre elles – le rebasage – n'a pas été retenue par le Gouvernement et nous le regrettons. Nous allons donc continuer à nous débattre avec les DGF négatives, qui grippent le système. Certaines de nos propositions ont néanmoins été reprises : le plafonnement de l'écrêtement de la dotation forfaitaire est revu, l'enveloppe de la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération est abondée de 70 millions d'euros et la DSU est réformée dans le sens que nous préconisons. En particulier, on renonce à supprimer la dotation nationale de péréquation (DNP).

Enfin, le projet de loi de finances propose une reconduction du fonds de soutien à l'investissement local (FSIL), le gel du fonds national de péréquation des ressources

intercommunales et communales (FPIC) à son niveau de l'an dernier et l'affectation d'une fraction de TVA aux régions.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteure pour avis de la commission des lois. – La commission des lois s'est principalement attachée aux conséquences de la refonte de la carte intercommunale, qui se traduit par une réduction du nombre d'intercommunalités, mais aussi par une évolution du nombre de collectivités par strate. La réforme de la DGF en est d'autant plus nécessaire.

Mme Marie-France Beaufils. – La question des variables d'ajustement est de plus en plus complexe et le champ des compensations concernées par les minorations est étendu. Sont touchées les collectivités qui comptent le plus de foyers fragiles, exonérés d'impôts. La décision de l'an dernier de prolonger les exonérations pour les personnes qui auraient dû les perdre, notamment du fait de la suppression de la demi-part des veuves, réduit nos recettes fiscales. Or je ne vois dans le projet de loi de finances pour 2017 aucune trace de compensation de cette mesure : à Saint-Pierre-des-Corps, commune de 16 000 habitants, j'ai appris en novembre que je perdais 200 000 euros de recettes, sans compensation. Pour 2017, quels sont les impôts concernés par les variables d'ajustement ? Comment traiter ce problème ?

M. Philippe Dallier. – 2017 sera l'année de la non-réforme de la DGF... Espérons qu'une solution sera trouvée à l'avenir.

La baisse des dotations aux communes est divisée par deux, le montant du FPIC est inchangé : c'est heureux. De même, on resserre le nombre de communes éligibles à la DSU, pour éviter le saupoudrage, et on répartit la hausse sur l'ensemble des communes éligibles. Sans doute est-ce la moins mauvaise solution, en attendant de remettre l'ouvrage sur le métier l'an prochain. Quel que soit le Président de la République, je crains fort qu'il y ait de nouvelles difficultés pour les collectivités territoriales... Vous voyez que je prends des précautions pour l'avenir !

Comme Marie-France Beaufils, j'ai appris tardivement que ma commune allait perdre 80 000 euros de produit fiscal. Que la dotation de compensation serve de variable d'ajustement pose problème. Encore un chantier à ouvrir l'an prochain.

M. Bernard Delcros. – Tout le monde dit souhaiter une réforme de la DGF, mais personne n'accepte que sa propre collectivité soit amenée à participer davantage à l'effort de solidarité ! L'article 150 de la loi de finances pour 2016 est abrogé, je m'en réjouis. Je regrette toutefois que la question des DGF négatives demeure. Les collectivités riches ne participent pas autant qu'elles le devraient.

L'écêtement, plafonné à 3 % de la dotation forfaitaire, a été remplacé à l'Assemblée nationale par un plafonnement à 1 % des recettes réelles de fonctionnement. En a-t-on simulé les conséquences ?

Je me félicite que le FSIL ait été porté à 1,2 milliard d'euros.

S'agissant du FPIC, le projet de loi de finances reconduit la sortie « en sifflet » pour ceux qui perdent l'éligibilité. *Quid* de celles qui demeurent éligibles mais subissent une baisse importante ?

Pour contribuer au redressement des finances publiques, la DGF des départements baisse encore de 1,1 milliard d'euros cette année. Faute de péréquation et de mesures de soutien, certains départements vont au-devant de réelles difficultés, même avec l'aide exceptionnelle de 200 millions d'euros. Enfin, je me réjouis que la DSU et la DSR augmentent de 180 millions d'euros, quand le projet de loi de finances initiale prévoyait 117 millions. Il est indispensable de renforcer la péréquation si l'on veut limiter les inégalités territoriales.

M. Marc Laménie. – La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) s'élève à un milliard d'euros, c'est un enjeu important pour les collectivités locales. Pouvez-vous nous préciser sa progression ?

M. Daniel Raoul. – Je me réjouis de voir la DSU augmenter de 9,4 % et la DSR de 14 %. La DETR aussi progresse.

Tout le monde veut une réforme de la DGF, mais personne ne veut se la voir appliquer. C'est le phénomène Nimby, *Not in my back yard* !

M. Didier Guillaume. – Pas faux.

M. Daniel Raoul. – Tant que les bases locatives n'auront pas été révisées, que le potentiel fiscal de chaque commune n'aura pas été recalculé, l'injustice perdurera. Par ailleurs, j'aurais aimé que soit mise en place une DGF territorialisée, pour pouvoir apporter des correctifs. Dans ma communauté urbaine, nous avons ainsi mis en place une dotation de solidarité, en prenant un logement de référence comme valeur moyenne pour réviser les bases.

M. Vincent Capo-Canellas. – J'ai moi aussi appris, fin octobre, que ma commune de 15 000 habitants allait perdre 175 000 euros de produit fiscal ; une lettre sibylline du directeur départemental des finances publiques avait annoncé une « incertitude » sur la taxe d'habitation... Cette absence de prévisibilité pose de vraies difficultés.

S'agissant du Grand Paris, les modalités de calcul du potentiel fiscal ont entraîné, l'an dernier, quelques effets d'aubaine. Le périmètre servant de base de calcul a changé, mais je crains, là encore, des effets inattendus. Vu les mécanismes extrêmement complexes de financement des établissements publics territoriaux (EPT), dépourvus de ressources fiscales propres, les communes de la petite couronne devront contribuer en cas de difficulté, quitte à augmenter leurs impôts. Je crains des mouvements erratiques tous les ans, avec des effets pervers sur les communes. La loi NOTRe a fait disparaître de la feuille d'impôt la colonne « intercommunalité », intégrée à la colonne « commune » : le contribuable comprend donc que la recette afférente va à la commune, et imagine donc, à tort, que celle-ci a augmenté les impôts – alors que la recette est reversée à la métropole ! Il faut absolument remettre à plat un système qui confine à l'absurde et qui finira par une révolte des contribuables !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – La Société du Grand Paris voit le financement de son volet transport sécurisé : l'affectation de 30 millions d'euros supplémentaires, pour un total de 213 millions, ira à la modernisation et à l'extension du réseau de transport ferré. Pour une fois, ce n'est pas la variable d'ajustement ! Le rapport partisan de la commission des finances a sans doute éclairé l'Assemblée nationale. Il faudra aller plus loin, dans le même sens, pour d'autres projets.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Nous répondrons à ces différentes questions au fil de l'examen des articles. Quant à la problématique des variables d'ajustement, elle est traitée en première partie du projet de loi de finances.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Je vous renvoie en effet aux commentaires du rapporteur général sur l'article 14. Sur 788 millions d'euros de minoration des variables d'ajustement, 527 millions relèvent de la réintégration de l'exonération dite de la demi-part des veuves. Ce coût pèse notamment sur les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et sur la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des départements et des régions. Le débat à l'Assemblée nationale s'est concentré sur la réduction des efforts demandés aux départements, sachant que ce sont les départements les plus fragiles qui reçoivent la DCRTP la plus forte...

Philippe Dallier nous apprend que la baisse des dotations se poursuivra en 2018. Jusqu'à nouvel ordre, la loi s'arrête en 2017 !

Article 59

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 59 abroge la réforme de la DGF de l'an dernier, réduit le nombre de bénéficiaires de la DSU et répartit sa hausse sur l'ensemble des communes éligibles et non plus sur les seules communes cible. Il abonde l'enveloppe de la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération pour tenir compte de l'évolution de la carte intercommunale, tout en plafonnant le gain pour les communautés de communes devenues communauté d'agglomération en 2016 ou en 2017. Enfin, il augmente le plafonnement de l'écrêtement de la dotation forfaitaire en faisant référence aux recettes réelles de fonctionnement.

Sur ce dernier point, nous avons regretté que les communes les plus riches ne contribuent plus à la péréquation verticale du fait de leur DGF négative. Il en résulte un report injuste sur les autres communes, qui représentait l'an dernier plus de 50 millions d'euros. Le choix de l'Assemblée nationale de relever le plafond de l'écrêtement devrait permettre de faire passer le nombre de communes plafonnées de 10 000 à moins de 6 000.

M. Bernard Delcros. – Ce ne sont pas forcément les mêmes.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – En effet. Pour nous, la réponse passait par le rebasage, mais nous n'avons pas été suivis. La solution de l'Assemblée nationale ne nous satisfait pas totalement : nous souhaitons que les communes qui n'ont plus assez de DGF pour contribuer à la péréquation soient prélevées sur leur fiscalité. C'est l'objet de notre amendement n° 1.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – La problématique des DGF négatives reste entière : ce sont en général les communes les plus riches qui sont avantagées.

M. Vincent Capo-Canellas. – Quel sera l'impact réel ? On prétend mieux répartir l'effort, éviter les effets d'aubaine, mais les communes concernées sont déjà prélevées au titre de la DGF négative. J'ai l'impression que l'on navigue à l'aveugle.

Mme Marie-France Beauvils. – Même si les propositions vont dans le bon sens, notamment sur la DSU, nous nous abstenons, car nous sommes en désaccord sur le principe même de la participation des collectivités au redressement des finances publiques.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Notre amendement concerne essentiellement les 168 communes qui avaient une DGF négative.

M. Vincent Capo-Canellas. – C'est cet « essentiellement » qui me fait peur !

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – S'il y avait rebasage, la question ne se poserait même pas, puisqu'il n'y aurait pas de communes à DGF négative !

M. Bernard Delcros. – Le critère des recettes réelles de fonctionnement est discutable. L'amendement revient à supprimer le plafonnement de l'écrêtement, ce à quoi je suis favorable : plafonner, c'est faire payer les autres !

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Le rebasage résolvait toutes les difficultés. La solution de l'Assemblée nationale n'est pas pleinement satisfaisante.

L'amendement n° 1 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 59, ainsi modifié.

Article 59 bis

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Cet article porte sur les modalités de calcul du potentiel fiscal des communes de la métropole du Grand Paris. Il prévoit de calculer la richesse des communes de la métropole en référence à celle de leur établissement public territorial plutôt qu'en référence à celle de la métropole. Cet article nous paraît équilibré, même si nous n'avons pas été en mesure d'en évaluer précisément les effets, notamment sur les autres communes par le biais des différents dispositifs de péréquation.

M. Philippe Dallier. – Il est un peu ennuyeux que l'on nous demande d'adopter des dispositions dont on ne mesure absolument pas les conséquences ! Je crains qu'on n'ait de mauvaises surprises. A-t-on fait des simulations ?

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Nous n'avons pas de simulation, mais il nous semblait qu'il y avait une certaine logique à ne pas prendre en compte la richesse globale de la métropole, qui ne bénéficie pas forcément aux communes. Cela conduirait à augmenter de façon artificielle le potentiel fiscal de certaines communes défavorisées.

M. Vincent Capo-Canellas. – Nous faisons face à un phénomène de lessiveuse : les communes reçoivent le produit de l'impôt, sont prélevées au profit de la métropole, qui finance les territoires en reversant aux communes. Dès lors qu'on touche un des éléments du tout, on fragilise l'ensemble. Nous devons ainsi légiférer sans visibilité sur l'ensemble du système ! Pour l'heure, difficile de faire autrement, mais cette mesure nous laisse sceptiques.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – En tout état de cause, l'article peut fort bien ne pas être adopté.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 59 bis.

Article 59 ter

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 59 *ter* supprime la possibilité, pour les préfets, de proroger le délai de quatre ans au cours duquel les projets bénéficiant d'une subvention au titre de la réserve parlementaire doivent être achevés.

Si cet article, inséré par l'Assemblée nationale, part d'une bonne intention, celle de solder plus rapidement le versement des subventions, il pourrait pénaliser les gros travaux d'investissement financés par la réserve parlementaire qui s'étalent sur plusieurs années et qui rencontrent des difficultés juridiques – par exemple, des projets nécessitant l'acquisition d'un terrain pour laquelle, au dernier moment, le propriétaire ne donne pas son accord, ce qui oblige à passer par une procédure d'expropriation. Quelques projets peuvent dépasser les délais normaux, si le préfet l'accepte.

En outre, ces dispositions ne relèvent pas du domaine de la loi.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En effet.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Nous vous proposons donc de ne pas adopter cet article.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Une fois les fonds versés, les travaux doivent être engagés dans les deux ans. Une fois les travaux engagés, ils doivent être achevés dans un délai de quatre ans. Le préfet peut, pour des raisons motivées, prolonger ce délai de quatre ans. De fait, certains projets durent parfois dix ans, voire onze ans. En général, il s'agit de dossiers compliqués. Quelquefois, on constaterait une sorte de double peine : les dossiers sont complexes et, à la fin, les fonds ne seraient plus disponibles.

Mme Michèle André, présidente. – Le ministère de l'intérieur traite environ 10 000 dossiers de dotations d'action parlementaire par an, et les montants en jeu ne sont pas très importants. Il arrive toutefois que les aides soient parfois plus importantes, par exemple pour la remise en état d'un groupe scolaire. Les travaux peuvent durer, être compliqués. Le nombre de ces dossiers bénéficiant aujourd'hui d'un report est estimé à une trentaine ou une quarantaine sur 10 000. De toute façon, si cet amendement avait été examiné au Sénat, il lui aurait probablement été opposé l'article 41.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 59 ter.

Article 60

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 60 modifie les modalités de répartition des enveloppes départementales de la DETR, notamment en faveur des départements les moins denses. Il fixe également les modalités de répartition du nouveau fonds de soutien à l'investissement local, qui serait divisé en quatre parts. En particulier, 150 millions d'euros seraient attribués aux métropoles, 216 millions d'euros pour les contrats de ruralité et 450 millions d'euros en faveur d'investissements ou d'aménagement prioritaires.

L'Assemblée nationale a précisé que la dotation pouvait se cumuler avec d'autres subventions et qu'elle ne pouvait être refusée en raison du faible nombre d'habitants des communes concernées ou du faible montant de l'opération.

Elle a également prévu que les parlementaires du département soient membres de la commission départementale qui participe à la répartition de la DETR. L'idée est d'éviter que les parlementaires deviennent « hors sol » avec l'application du non-cumul des mandats. Toutefois, nous avons quelques doutes quant à la mise en œuvre pratique d'une telle disposition et à son caractère constitutionnel. Les parlementaires pourraient plutôt être invités à assister aux travaux de la commission départementale, sans voix délibérative. Toujours est-il que nous recommandons l'adoption de cet article.

M. Jacques Genest. – Une remarque qui ne concerne peut-être que l'Ardèche : la commission de répartition de la DETR ne sert absolument à rien, c'est un gadget ; chez nous, c'est le préfet qui décide des attributions !

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – Tout dépend des départements : dans certains, il est tout à fait possible de discuter avec le préfet. En dessous de 150 000 euros, le préfet est libre de répartir la DETR comme il l'entend ; au-dessus, la commission est saisie, mais son avis n'est que consultatif.

Je vous indique au passage qu'en cas de rejet de l'article, vous rejetez non seulement le principe de la participation des parlementaires à cette commission, mais aussi les modalités du FSIL...

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 60.

Article 60 bis

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – L'article 60 *bis* élargit les possibilités d'emploi des crédits de la dotation de compensation territoriale de la collectivité territoriale de Corse, qui n'est pas consommée en totalité. Le reliquat de crédits pourra être alloué à l'office des transports de Corse pour financer d'autres investissements en matière de transport. Nous vous proposons d'adopter cet article sans modification.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 60 bis.

Article 61

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – L'article 61 porte modification des règles de répartition des dispositifs de péréquation horizontale. Il prévoit de geler le montant du FPIC à 1 milliard d'euros en 2017. L'objectif de 2 % des recettes fiscales des communes et des intercommunalités est repoussé à 2018.

L'Assemblée nationale a également proposé de relever le plafonnement du cumul du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, le FSRIF, et du FPIC : la somme des deux ne pourra dépasser 14 % des dépenses réelles de fonctionnement, au lieu de 13 % actuellement.

Elle a également prévu d'exonérer de prélèvement les communes « pauvres » situées dans les EPCI contributeurs et de reconduire en 2017 le mécanisme exceptionnel de garantie sur trois ans en cas de perte d'éligibilité au FPIC. En effet, la garantie de droit commun ne s'applique que pour un an.

Nous avons envisagé de vous proposer de geler totalement les attributions et les prélèvements au titre du FPIC en 2017, faute de simulations des effets de la nouvelle carte intercommunale sur ce mécanisme de péréquation horizontale. Cela aurait eu deux inconvénients : figer le FPIC pour toujours et défavoriser les nouveaux EPCI qui ont intégré des territoires pauvres en 2017. Le Gouvernement a proposé de reconduire en 2018 la garantie exceptionnelle, créée en 2017, pour les EPCI qui cessent d'être éligibles au FPIC. Cette garantie conduit à lisser la perte sur trois ans au lieu d'un an avec la garantie de droit commun. Nous vous proposons un amendement faisant de cette garantie dégressive sur trois ans la garantie de droit commun, à partir de 2018.

De plus, pour éviter l'imprévisibilité du FPIC et ses effets déstabilisants sur les budgets locaux, nous vous proposons un amendement qui devrait permettre aux collectivités territoriales de recevoir les notifications de FPIC au plus tard au mois de février.

M. Francis Delattre. – Malgré les précautions prises par nos rapporteurs spéciaux, la cible est claire. En région parisienne, on est dans l'épaisseur du trait entre ceux qui payent et ceux qui reçoivent : la modification envisagée concernera ces villes moyennes qui ont été obligées d'intégrer des agglomérations de plus de 200 000 habitants. Ces collectivités nouvelles doivent faire face à beaucoup de dépenses. Ne vous en déplaise, les informations circulent et même dans les banlieues profondes, on maîtrise les algorithmes ! Mon agglomération était exonérée l'an dernier, ce qui signifie que nous sommes moyennement pauvres. Avec le passage de 13 % à 14 % des dépenses réelles de fonctionnement, nous aurons plus de 3 millions d'euros à payer ! Ce n'est pas rien pour une agglomération qui vient de naître.

Il est facile de jongler avec les chiffres, d'autant que le système est complexe. Nous avons l'impression d'être dans un jeu de quilles, de faire le joint entre ceux qui payent et ceux qui ne payent pas. Mon agglomération compte des quartiers difficiles, nous sommes obligés de construire des crèches, tout cela est très coûteux.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Il y a deux choses différentes : le gel du montant du FPIC en 2017 d'une part, le relèvement du plafonnement du cumul du FSRIF et du FPIC d'autre part, qui permet que les collectivités les plus aisées contribuent davantage et donc d'en décharger d'autres.

M. Francis Delattre. – Ce n'est quand même pas Neuilly qui paie pour les autres !

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Alors proposons de supprimer le plafonnement.

M. Francis Delattre. – Ce serait justice.

M. André Gattolin. – On en parlera en séance !

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° 3 généralise sur trois ans la garantie exceptionnelle, prévue uniquement en 2016 et en 2017, dont bénéficient les ensembles intercommunaux et les communes isolées qui cessent être éligibles au FPIC.

M. Bernard Delcros. – J'ai bien compris qu'on garantissait à 90 % du montant perçu l'année précédente le versement aux communes qui ne sont plus éligibles au FPIC, mais pour celles qui le demeurent, peuvent-elles perdre 20 % ?

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Si l'on garantit tout le monde, le FPIC serait totalement figé et n'augmenterait alors plus pour les territoires qui en ont le plus besoin.

Nous comprenons qu'on se pose la question ; nous-mêmes l'avons posée à l'administration.

Nous proposons que les ensembles intercommunaux et les communes qui cessent d'être éligibles au FPIC aient la garantie de percevoir les années qui suivent une part égale à 90 %, puis à 75 %, puis à 50 % du montant perçu la dernière année d'éligibilité.

M. Jean-Claude Boulard. – C'est un dispositif classique de garantie de sortie. On aurait pu imaginer d'étaler dans le temps les effets des changements de périmètre, qui seront très importants. Dire que le montant du FPIC est gelé à son niveau de 2016, soit 1 milliard d'euros, c'est une supercherie. Les simulations montrent des variations en dotations comme en prélèvements qui justifieraient non seulement un dispositif de garantie de sortie mais aussi d'étalement dans le temps de ces variations, dont on n'a pas encore pris la mesure.

Le Gouvernement est prêt à entendre ce message du moment que cela n'affecte pas l'équilibre général de la loi de finances. On a tout intérêt à prendre des mesures de sécurité, car on ne sait pas comment on sera traité. C'est pourquoi je plaide en faveur d'un étalement dans le temps des effets de l'évolution des périmètres. Puisque nous n'aurons pas l'occasion de le faire en séance publique, profitons au moins de l'examen de cet article en commission pour faire passer un message à l'Assemblée nationale !

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Nous avons indiqué dans notre rapport que nous avons envisagé de figer la répartition du FPIC en 2017, tant pour les contributeurs que pour les bénéficiaires, en faire une année de *statu quo*. Le Gouvernement n'est pas favorable à cette solution, par crainte qu'il soit ensuite difficile de « remettre la machine en marche ».

M. Jean-Claude Boulard. – Ce qui se passe sur les dotations et la péréquation va provoquer de grandes surprises ! Les élus locaux ne retrouveront pas dans leurs dotations les engagements du Président de la République devant le Congrès des maires. S'agissant du FPIC, nous souhaitons tous une année blanche, un gel du FPIC à 1 milliard d'euros. Le Gouvernement y étant hostile, avec une partie de l'Assemblée nationale, l'alternative était d'étaler dans le temps les effets de l'évolution des périmètres.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Vous soulevez deux sujets : la minoration des variables d'ajustement, à hauteur de 750 millions d'euros, et le gel du FPIC.

Comme l'a dit Charles Guené, nous voulions initialement figer la répartition du FPIC tant pour les contributeurs que pour les bénéficiaires. Mais deux remarques de bon sens nous ont été faites : premièrement, des modifications importantes de périmètre sont déjà intervenues en 2015 et en 2016, lesquelles ont été suivies de changements dans la répartition du FPIC. Dès sa création, la métropole d'Aix-Marseille-Provence a perçu le

bénéfice en matière de FPIC, pour des sommes considérables. Cela ne s'est pas vu parce qu'en même temps, le FPIC a augmenté : les communes qui payaient davantage n'ont pas su ce qu'elles payaient au titre de l'augmentation du FPIC d'une part, des changements de périmètre d'autre part. Celles qui ont été créées en 2015 et en 2016 ont bénéficié immédiatement des effets du regroupement sur leur FPIC ; si l'on devait figer sa répartition en 2017, cela exclurait celles qui devaient en bénéficier cette année. C'est donc une question d'équité.

Autre argument qui nous a été opposé : geler le montant de FPIC pour deux ans pourrait donner la tentation à certains de figer définitivement les choses. Il serait ensuite très compliqué de définir une règle d'évolution. Voyez le cas de la DGF.

M. Francis Delattre. – Un minimum de continuité serait appréciable. Il y a deux ans, on nous a obligés à nous transformer en agglomération, et l'on a eu les premiers résultats l'an dernier. Vous avez constaté que le FPIC était stable pour l'ensemble du pays, mais il fallait trouver une petite réserve pour démontrer qu'il y avait des possibilités d'augmentation. Le problème, c'est que c'est nous qui payons.

La réunion est suspendue à 15 h 10.

Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » et compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et articles 59 à 62 *quater*) – Suite de l'examen du rapport spécial

La réunion est reprise à 17 h 45.

Mme Michèle André, présidente. – Nous reprenons l'examen des articles rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Nous en sommes parvenus à l'article 61 et à l'amendement n° 3.

L'amendement n° 3 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 61, ainsi modifié.

Article 61 bis

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 61 *bis*, introduit à l'Assemblée nationale par François Pupponi, porte le montant du Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), à 310 millions d'euros au lieu de 290 millions d'euros. Cette augmentation ne coûte rien à l'État et, compte tenu du relèvement de 13 % à 14 % du plafond prévu à l'article 61, elle ne devrait pas avoir de conséquence pour les collectivités territoriales hors Île-de-France. Cette question concerne exclusivement l'Île-de-France. Cette année, la péréquation horizontale n'augmente pas ; faut-il, dès lors, prévoir une dérogation pour l'Île-de-France ? Nous n'en sommes pas convaincus, mais peut-être nos collègues franciliens pourront-ils nous apporter leur éclairage.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je me sens interpellé, en tant que Francilien !

S'agissant du FSRIF, il existe une difficulté récurrente : pour une commune située à la moyenne, être éligible ou non se joue à presque rien ! Paris, certes, contribuerait – mais les marges budgétaires de Paris ne sont pas infinies. D'autres communes d'Île-de-France seraient également contributrices. Faute de simulation, on a vraiment le sentiment de travailler à l'aveugle.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Dans la mesure où le FPIC n'augmente pas, nous serions plutôt favorables au *statu quo*, c'est-à-dire au maintien du FSRIF à son niveau actuel, et donc nous vous proposerions de rejeter l'article.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – C'est un peu délicat à trancher. Une petite augmentation annuelle du FSRIF nous paraît légitime – 20 millions d'euros de plus, dont 10 millions acquittés par la Ville de Paris et 10 millions pour les autres communes, pourquoi pas ? Dès lors qu'une telle augmentation ne se répercute pas sur les collectivités extérieures à l'Île-de-France, il nous semble difficile d'intervenir sur ce sujet.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je ne voterai pas ce dispositif. La logique est de préserver les communes réputées les plus pauvres ; cependant nous n'avons aucune idée de l'effet sur les communes « moyennes ». Il y a toujours, en la matière, un effet pervers, affectant les communes qui sont à la limite de l'éligibilité. Je suis donc très prudent : en voulant aider les plus pauvres, on s'en prend toujours aux communes moyennes...

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. Par principe, puisque le FPIC reste inchangé, nous sommes plutôt pour ne pas toucher au FSRIF.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 61 bis.

Article 61 ter

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Cet article crée une dotation communale d'insularité au profit des îles mono-communales, pour tenir compte des surcoûts qu'elles rencontrent du fait de leur insularité. Treize petites îles seraient concernées : Belle-Île-en-Mer, Aix, Bréhat, Batz, Molène, Ouessant, Sein, Arz, Groix, Hœdic, Houat, l'île aux Moines, Yeu.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Que de beaux endroits !

M. Richard Yung. – Nous y sommes favorables !

M. Jacques Chiron. – Très favorables !

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 61 ter.

Article 62

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 62 ajuste les dispositions relatives au transfert de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements aux régions, afin de tenir compte des conditions particulières d'exercice des compétences relatives aux transports sur le territoire de l'Île-de-France et de la métropole de Lyon. En Île-de-France, c'est la région qui bénéficierait de la dynamique ; à Lyon, en

revanche, l'effort se ferait en faveur de la métropole, Lyon étant à la fois métropole et département. Il s'agit d'un texte d'ajustement. Nous vous proposons de donner un avis favorable à l'adoption de cet article, sans modification.

M. Philippe Dallier. – C'est là, tout de même, une drôle de manière de boucler les budgets ! Les départements ne sont pas à la noce, c'est le moins que l'on puisse dire. Il s'agit d'un petit *hold up*. La méthode est particulière. C'est d'ailleurs ce que pensent aussi tous les présidents de conseils départementaux, de droite comme de gauche – ils se sont exprimés en ce sens.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 62.

Article 62 bis

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Cet article prévoit d'affecter une fraction plus importante de la taxe sur les bureaux à la région Île-de-France, à hauteur de 30 millions d'euros. Aucun transfert direct n'est proposé : c'est la croissance du produit de la taxe qui est, pour partie, orientée vers le projet du Grand Paris Express.

M. Vincent Capo-Canellas. – Ce dispositif est utile, en effet, pour sécuriser son financement.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 62 bis.

Article 62 ter

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 62 *ter* vise à faciliter la révision des attributions de compensation, notamment en cas de fusion ou de changement de périmètre intercommunal, en simplifiant les règles de majorité. C'est un débat assez récurrent. La solution proposée permet, me semble-t-il, de stabiliser le dispositif en tenant compte de l'avis du Conseil d'État, qui a été saisi par le Gouvernement.

Pendant très longtemps, les attributions de compensation ne pouvaient être modifiées qu'à l'unanimité. Le mécanisme a ensuite été modifié, avec l'instauration d'une majorité des deux-tiers et un plafond de 15 %. Elles seraient désormais modifiables, pendant deux ans, *via* une délibération de l'EPCI à la majorité des deux tiers. La révision est en outre encadrée : elle ne peut s'écarter de plus de 30 % de l'attribution jusqu'alors perçue ; et la perte ne peut représenter plus de 5 % des recettes réelles de fonctionnement, cette dernière disposition étant l'ajout spécifique du Conseil d'État.

Sur ce sujet, il était bon de rouvrir un peu les portes. La règle de l'unanimité verrouillait toute évolution des attributions de compensation. Le Conseil d'État a simplement suggéré d'introduire un système classique de garantie.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 62 ter.

Article 62 quater

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 62 *quater* prévoit des ressources supplémentaires pour les régions afin qu'elles financent leurs dépenses en matière de développement économique. Il met en place un fonds de soutien exceptionnel pour 2017 et affecte aux régions, à compter de 2018, une fraction de taxe sur la valeur ajoutée.

Nous nous réjouissons que la France adopte cette logique, dont nous avons notamment observé les effets en Autriche et en Italie. Il s'agit d'affecter une fraction d'une imposition nationale aux collectivités territoriales. La Corse semble faire l'objet d'un traitement particulier : elle bénéficiera d'une recette dynamique sur un champ plus large que celui de sa seule dotation globale de fonctionnement, laquelle est relativement faible. Elle recevrait 6 % de la dynamique de TVA alors que sa population représente 0,5 % de la population nationale... Il conviendra de suivre dans le temps les effets de ce dispositif par trop dérogatoire.

L'article va cependant dans le bon sens, en remplaçant des dotations fixes par des recettes fiscales qui peuvent évoluer de façon plus dynamique. Nous vous proposons donc de donner un avis favorable à l'adoption de cet article, sans modification.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 62 quater.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – S'agissant des collectivités territoriales, ce projet de loi de finances contient un certain nombre de mesures positives : la réduction de 1 milliard d'euros de la contribution au redressement des finances publiques ; la hausse de la péréquation verticale de 360 millions d'euros, également partagés entre la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) ; la réforme, dans le sens que nous souhaitons, de la DSU ; la création d'un fonds de soutien à l'investissement des communes et l'augmentation de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ; la création d'un fonds de soutien exceptionnel pour les régions et l'affectation aux régions d'une fraction de TVA à partir de 2018 ; l'augmentation de la dotation d'intercommunalité de 70 millions d'euros ; la création d'une dotation de 4 millions d'euros destinée aux îles mono-communales. Voilà un ensemble de mesures tout à fait intéressantes en faveur des collectivités !

M. Jean-Claude Boulard. – Il faut toujours nuancer une appréciation positive.

Dans ce projet de budget, il y a une première : le dégrèvement lié à la perte de la « demi-part des veuves » représente 500 millions d'euros, dont 200 millions seront financés par un prélèvement sur les compensations du bloc communal. 500 millions d'euros ! On a annoncé une réduction de 1 milliard d'euros sur l'effort demandé aux collectivités, mais faisons d'abord la somme des réductions de la réduction, avant de nous réjouir... Car en définitive, beaucoup de collectivités verront leur dotation diminuer, loin des annonces qui ont été faites ! L'ensemble des associations d'élus ont protesté, à juste titre. Au vu d'un tel décalage entre les discours et les actes, toutes majorités politiques confondues, ne nous étonnons pas si nos concitoyens, de temps en temps, nous rappellent à l'ordre.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – La demi-part des veuves a un coût de l'ordre de 500 millions d'euros. Mais les collectivités en ont elles-mêmes demandé le rétablissement. Et avant sa suppression, près de la moitié de son financement était déjà à la

charge des collectivités. Parler de 500 millions d'euros est exagéré : le montant réel est plutôt 250 millions.

M. Jean-Claude Boulard. – D'accord. Disons 250 millions d'euros.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Claude Raynal a souhaité mettre en exergue les points positifs – il y en a quand même quelques-uns ! – et c'était bien légitime.

Deux réponses aux questions posées tout à l'heure par Marc Laménie. S'agissant de la DETR, l'augmentation, pour 2017, est de 184 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 56 millions d'euros en crédits de paiement. La DETR s'élèverait donc à 1 milliard d'euros en autorisations d'engagement et à 723 millions d'euros en crédits de paiement.

Pour ce qui concerne les crédits des travaux divers d'intérêt local, autrement dit la réserve parlementaire, si, pour le moment, ils n'apparaissent pas, c'est qu'ils sont traditionnellement inscrits au cours du débat parlementaire. Nous avons toutes les raisons de penser qu'ils le seront.

Mme Michèle André, présidente. – Nous passons à l'examen des crédits de la mission et du compte de concours financiers.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – En 2017, les crédits de la mission, qui s'élèvent à 3,1 milliards d'euros en crédits de paiement et de 3,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement, sont en hausse de 262 millions d'euros en crédits de paiement et en réduction de 37 millions en autorisations d'engagement, les modalités de financement du fonds de soutien à l'investissement local ayant été modifiées.

La mission retrace les crédits de la DETR et – en partie – du fonds de soutien à l'investissement local. Au cours de l'examen à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a porté la dotation de la politique de la ville de 100 millions à 150 millions d'euros ; il a en outre abondé les crédits de 4 millions d'euros au titre de la dotation d'insularité.

Le Gouvernement a également abondé les crédits pour financer le fonds de soutien aux régions : 200 millions d'euros en crédits de paiement et 450 millions en autorisations d'engagement. En seconde délibération, il a diminué les crédits de 9 millions d'euros, dont 8 sur le fonds de soutien à l'investissement local, « sur la base des résultats anticipés de la gestion de 2016 ».

Quant au compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », il retrace les douzièmes versés par l'État aux collectivités territoriales au titre des impositions locales. Il s'élève, pour 2017, à 105,7 milliards d'euros.

Nous vous proposons de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission et du compte de concours financiers, sans modification.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Je partage cet avis.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

Mme Michèle André, présidente. – Merci à nos deux rapporteurs spéciaux, qui ont travaillé en tenant compte d'un certain nombre de contraintes.

M. Jacques Chiron. – Hélas, ce travail restera au placard !

M. Jean-Claude Boulard. – Tout en saluant le travail de nos rapporteurs, je regrette que l'absence de débat budgétaire nous empêche de discuter des excellents amendements qui ont été adoptés à l'unanimité. Ce rôle de correction fait pourtant la force du Sénat.

La réunion est levée à 15 h 10.

**Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Travail et emploi » -
Programmes « Accès et retour à l'emploi », « Accompagnement des mutations
économiques et développement de l'emploi », « Amélioration de la qualité de
l'emploi et des relations du travail » et « Conception, gestion et évaluation des
politiques de l'emploi et du travail » - Compte d'affectation spéciale
« Financement national du développement et de la modernisation de
l'apprentissage » Examen du rapport spécial**

La réunion est ouverte à 17 h 45.

La commission examine le rapport de MM. François Patriat et Jean-Claude Requier, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Travail et emploi » et sur le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

Mme Michèle André, présidente. – Nous vous prions d'excuser l'absence de François Patriat, qui a dû subir une intervention chirurgicale à la suite de son accident. Nous lui souhaitons un prompt rétablissement. Il a donné délégation au rapporteur spécial Jean-Claude Requier avec qui il a travaillé en bonne intelligence.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – En 2017, la mission « Travail et emploi » sera dotée de 16,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 15,5 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une progression record de 5 milliards d'euros et 3,8 milliards d'euros respectivement.

Hors mesures de périmètre et de transfert, qui seront importantes – la mission « Travail et emploi » portant, à partir de 2017, les crédits consacrés à la compensation aux organismes de sécurité sociale de certains dispositifs d'exonérations de charges patronales – les crédits de la mission augmenteront à hauteur de 3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 1,8 milliard d'euros en crédits de paiement, prolongeant l'effort considérable en faveur de l'emploi observé depuis 2012. Sur la durée du quinquennat, les crédits de paiement de la mission auront augmenté de plus de 50 %.

Les priorités de ce budget sont claires : maintenir l'effort en faveur des personnes les plus éloignées du marché du travail et des jeunes, favoriser l'emploi dans les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME), rénover les instances du dialogue social, lutter contre le travail illégal et améliorer les conditions de travail. Le plan

d'urgence pour l'emploi décidé par le président de la République en janvier 2016 sera prorogé.

D'un montant de 4 000 euros maximum, l'aide « Embauche PME », qui ne devait à l'origine concerner que les contrats débutant entre le 18 janvier 2016 et le 31 décembre 2016, sera ainsi maintenue. Le succès est important : 580 000 aides sollicitées par les entreprises à fin août 2016.

Deuxième versant du plan d'urgence pour l'emploi, le plan « 500 000 formations supplémentaires » sera également poursuivi. Dix-sept régions ont accepté de prendre part à ce dispositif qui s'adresse aux demandeurs d'emploi pas ou peu qualifiés et aux chômeurs de longue durée. Il ne s'agit pas de diminuer artificiellement les chiffres du chômage, comme cela a pu être dit ici ou là, mais bien de proposer des formations qualifiantes dans des secteurs en tension ou porteurs.

Les crédits consacrés aux structures d'insertion par l'activité économique seront en outre stabilisés.

Ces dispositifs, qui s'adressent aux personnes les plus éloignées du marché du travail, jouent un rôle majeur en permettant à ces personnes de conserver un lien avec le monde du travail. Il était important d'en préserver les moyens.

La dépense consacrée à ces dispositifs s'élèvera à plus de 800 millions d'euros, soit près de 66 000 aides au poste.

Afin de consolider l'amélioration du marché du travail prévue pour 2017, l'enveloppe consacrée aux contrats aidés sera maintenue à un haut niveau. En particulier, les contrats aidés dans le secteur non marchand (CUI-CAE), destinés aux personnes les plus éloignées du marché du travail, et les emplois d'avenir seront maintenus à leur niveau de 2016.

En revanche, le nombre des contrats aidés dans le secteur marchand diminuera, passant de 60 000 à 45 000, car les personnes concernées rencontrent des difficultés moins grandes d'insertion dans l'emploi.

L'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée instaurée par la loi du 29 février 2016 débutera en 2017. La liste des dix territoires sélectionnés a été arrêtée hier : Collombelles, dans le Calvados ; Collombey-les-Belles, en Meurthe-et-Moselle ; Jouques, dans les Bouches-du-Rhône ; Mauléon, dans les Deux-Sèvres ; la métropole de Lille ; la communauté de communes Nièvre et Forêts, dans la Nièvre ; le XIII^e arrondissement de Paris ; Pipriac, en Ille-et-Vilaine ; Thiers, dans le Puy-de-Dôme ; et Villeurbanne, quartier Saint-Jean, dans le Rhône.

L'effort en faveur des jeunes, priorité du quinquennat, sera également poursuivi et même amplifié. Conformément à l'article 46 de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, la Garantie jeunes sera généralisée : 150 000 jeunes devraient intégrer ce dispositif en 2017, contre un peu moins de 60 000 fin 2016. Il s'agit donc d'un effort considérable, mais justifié car les résultats sont extrêmement positifs.

L'action du Gouvernement en faveur de la jeunesse se traduira en outre par la poursuite de l'effort en matière d'apprentissage. L'objectif de 500 000 apprentis d'ici la fin de

l'année 2017, fixé dans le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, est maintenu. Cet objectif est réaliste, le nombre d'apprentis en 2016 devant être proche de 450 000, contre un peu plus de 400 000 deux ans plus tôt ; 80 millions d'euros sont en outre inscrits dans le budget de la mission « Travail et emploi » pour l'aide au pouvoir d'achat des apprentis, de 250 euros à 400 euros pour les moins de vingt-et-un ans, en conformité avec la promesse du Premier ministre du 11 avril dernier.

L'année 2017 constituera une année charnière en matière de dialogue social. Les résultats du deuxième cycle de mesure de l'audience des organisations syndicales devraient être promulgués en mars 2017. Le scrutin dans les très petites entreprises (TPE), initialement prévu du 28 novembre au 12 décembre 2016, devrait finalement se tenir entre le 30 décembre 2016 et le 13 janvier 2017. Ce report ne devrait pas remettre en cause l'échéance de mars. Il existait un contentieux lié à la participation du Syndicat des travailleurs corses (STC) au scrutin. Un syndicat a porté l'affaire devant les tribunaux. Le Gouvernement a préféré attendre que l'affaire soit jugée pour lancer des élections qui, autrement, auraient pu être annulées.

En 2017 aura lieu le premier renouvellement des conseillers prud'hommes selon les nouvelles modalités de désignation fondées sur l'audience des organisations syndicales et patronales ; 14 512 juges prud'homaux seront désignés.

La lutte contre le travail illégal constituera également un axe fort. Je veux ici saluer l'action de la ministre, Myriam El Khomri, qui s'est particulièrement investie dans ce dossier. Le nombre de contrôles mensuels réalisés par l'inspection du travail a triplé depuis 2015, passant de 500 à 1 500 en 2016. Au total, le montant cumulé des amendes acquittées atteindra 4 millions d'euros fin 2016.

En 2017, l'accent sera plus particulièrement mis sur la lutte contre la fraude à la prestation internationale de service avec, par exemple, un suivi permanent des 500 opérations de BTP les plus importantes.

Le budget 2017 se traduira par d'importantes hausses – nécessaires – en faveur de l'emploi, du dialogue social et de la lutte contre le travail illégal. Il n'en est pas moins un budget responsable. D'importants efforts seront consentis par le ministère avec la suppression de 150 postes après une baisse de 192 équivalents temps plein en 2016.

Cette diminution des effectifs limite l'impact des mesures de revalorisation importantes prévues, avec la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » ou du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep).

Les dépenses de fonctionnement du ministère diminueront de 3 %.

En 2017, les moyens consacrés à la mission « Travail et emploi » seront donc à la hauteur des ambitions affichées par le Gouvernement. Ce budget consolide les axes forts poursuivis depuis 2012. Je vous propose donc, en accord avec François Patriat, d'adopter sans modification les crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

Je n'aurai certainement pas l'occasion de m'exprimer dans l'hémicycle sur ce sujet...

M. Richard Yung. – Vraiment ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La discussion générale nous donnera à tous l'occasion de nous exprimer en séance publique.

J'exprimerai le même regret que chaque année. La majorité sénatoriale a déposé des amendements dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances pour 2015 et 2016 visant à accorder plus de crédits aux contrats aidés dans le secteur marchand et à diminuer le nombre de contrats aidés dans le secteur non-marchand. Les statistiques prouvent en effet que dans le secteur marchand le taux de retour à l'emploi, à l'issue du contrat, est plus élevé. Ce sont les entreprises qui créent les emplois, non les administrations ni les collectivités, victimes de la diminution de leurs ressources. Le secteur associatif a également des capacités d'accueil limitées.

Le secteur marchand, lui, a des besoins en emplois non qualifiés. Les statistiques sont claires : le taux de retour à l'emploi durable est quasiment le double de ce qu'il est dans le secteur non-marchand. Pourquoi alors diminuer les crédits dans le secteur concurrentiel, où les contrats débouchent sur des emplois durables ? Pourquoi une telle prévention à l'encontre des entreprises ? Le risque de concurrence avec les autres contrats n'est pas réel, car les emplois aidés sont réservés à un public beaucoup plus éloigné de l'emploi et en grande difficulté, qui ne serait pas embauché *via* des contrats normaux.

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – J'aimerais vous faire part de deux points d'inquiétude.

Le maintien du chômage à un niveau élevé et l'échec des négociations entre les partenaires sociaux pour conclure une nouvelle convention d'assurance chômage en mai dernier rendent très inquiétantes les perspectives financières de l'Unédic, surtout en cas d'augmentation des taux d'intérêt. La dette s'élevait à 25,7 milliards d'euros en 2015, elle devrait atteindre, selon les prévisions du budget pour 2016, 41,4 milliards d'euros en 2019, à réglementation inchangée, soit treize mois de recettes. Si cette dette avait été cantonnée à 5 milliards d'euros pendant la crise économique de 1993 et avait avoisiné 14 milliards d'euros en 2006, elle ne cesse de se creuser depuis 2009.

Les partenaires sociaux souhaitent faire jouer un rôle contracyclique à l'assurance chômage. Or aujourd'hui cette stratégie n'est plus tenable, car même si notre pays retrouvait une croissance forte, il faudrait une dizaine d'années d'excédents conjoncturels pour apurer la dette. La laisser filer, c'est interdire toute marge de manœuvre à l'assurance chômage, c'est confier le fardeau de son remboursement aux générations à venir et c'est s'exposer à des frais importants le jour où les taux d'intérêt remonteront.

J'ai l'impression que nos collègues de l'Assemblée nationale n'attachent pas assez d'importance à ces points. J'ai alerté la ministre, qui m'a répondu que les services de l'Unédic « ont la capacité de faire face ». Dans une stratégie globale de désendettement de l'État, il me semble pourtant que le Gouvernement doit « booster » les partenaires sociaux et mobiliser la réflexion pour résorber la dette, ou du moins stopper sa progression.

Mon autre sujet d'inquiétude – la Cour des comptes l'évoque, ce n'est pas une lubie de ma part – concerne l'accès des jeunes à l'emploi. S'agissant de la Garantie jeunes, j'étais en faveur d'une année supplémentaire d'expérimentation, non pour retarder la généralisation du dispositif, mais pour le parfaire. Car il entraînera des dépenses

supplémentaires pour les collectivités locales. Or elles ne peuvent à elles seules pallier les carences de l'école républicaine. À en croire le dernier rapport du Conseil national d'évaluation du système scolaire, l'école ne lutte pas contre les inégalités sociales et familiales, elle les renforce à chaque étape de la scolarité. On ne peut guère parler de réussite...

Le défi est donc majeur pour notre pays car, selon les données du Gouvernement, plus d'un million de jeunes entre 18 et 25 ans ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation. Pire, le dernier panorama de la société que l'OCDE consacre à la France, publié en octobre dernier, a démontré que le pourcentage des jeunes âgés de 19 à 29 ans qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation, est passé 14 % en 2008 à 16,6 % en 2015. L'Allemagne, au même niveau que nous en 2005, a vu son taux baisser à 9 % en 2015.

Notre pays compte aujourd'hui 1,8 million de jeunes sans emploi et sortis du système éducatif, soit 270 de plus qu'en 2008. L'OCDE estime le coût de l'inactivité des jeunes à 1 % du PIB en France. C'est un sujet qui doit donc être au cœur de nos préoccupations.

J'ignore quel sera l'impact de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, mais il est clair que les dispositifs d'accompagnement intensif des jeunes éloignés du marché de l'emploi seront toujours un pis-aller tant que l'on n'aura pas réformé en amont et en profondeur l'école et la formation professionnelle. Je regrette que ma proposition de loi sur la refondation de l'apprentissage n'ait pas été reprise dans la loi « El Khomri ».

Pour conclure, je salue l'excellent rapport de nos collègues. Je partage, dans leurs grandes lignes, ses analyses.

M. Bernard Lalande. – On pense que les entreprises embaucheront mécaniquement si on leur accorde un certain nombre de facilités. C'est un raccourci, ou alors c'est mal connaître l'entreprise !

Une entreprise n'embauche que si elle peut créer de la richesse. Il faut favoriser l'investissement et non le dividende, c'est ainsi que l'Allemagne a réussi à maintenir des emplois industriels. La France, elle, a opéré le choix contraire : elle a favorisé le dividende et a subi la désindustrialisation. Avant l'apprentissage, réfléchissons à une politique industrielle, qui aura des résonances sur l'apprentissage. Mettons en avant les investissements, car quand les entreprises investissent, elles créent des emplois.

Quoi qu'il en soit, le plan en faveur de l'apprentissage est un vrai succès. J'approuve les remarques du rapporteur général sur les emplois marchands. Les collectivités territoriales servent depuis très longtemps de variables d'ajustement pour tous les emplois aidés, ce qui crée dans les collectivités territoriales une zone de précarité. À chaque nouveau plan, les collectivités locales réembauchent les mêmes personnes sous un nouveau type de contrat précaire... Si l'on veut favoriser l'emploi durable, il est important de faire le lien entre les différentes catégories d'emplois aidés. Surtout, l'apprentissage doit être possible tout au long de l'existence et ne doit pas être réservé uniquement aux jeunes. Il serait utile que des travailleurs, tout en conservant leur salaire, puissent apprendre de nouveaux métiers et s'adapter aux évolutions économiques.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Pour répondre au rapporteur général, le Gouvernement a souhaité concentrer son effort sur les publics les plus éloignés de l'emploi. Les personnes ciblées par les contrats aidés dans le secteur marchand ont une plus grande « employabilité » que celles ciblées par des contrats aidés dans le secteur non-marchand. Voilà pourquoi l'enveloppe des contrats aidés a été maintenue dans le secteur non-marchand.

Je dirai à Michel Forissier que je n'ai pas non plus de solution pour lutter contre l'endettement de l'Unédic. La convention d'assurance chômage de 2014 a été prorogée par un décret de juin 2016. La future convention devra prendre en compte la situation financière de l'Unédic.

En ce qui concerne la Garantie jeunes, le bilan est plutôt positif : 57 726 jeunes bénéficiaires à fin 2016. L'expérimentation de cette Garantie jeunes a permis de faire passer le taux d'emploi des intéressés de 30 % à 40 % : ils ont été embauchés en emploi durable.

Enfin, parmi les bénéficiaires, 94 % n'étaient ni étudiants, ni en emploi, ni en formation, et près de 80 % étaient très peu qualifiés ou n'avaient aucun diplôme ; 21 % résidaient dans un quartier prioritaire de la politique de la ville et 18 % n'étaient pas connus des missions locales, ils ont été orientés par l'aide sociale ou la protection judiciaire de la jeunesse.

Je répondrai à Bernard Lalande que l'apprentissage est un succès. L'objectif est de 500 000 apprentis d'ici à la fin de 2017, après 450 000 en 2016, et 400 000 deux ans plus tôt. L'aide exceptionnelle apportée cette année n'est pas très élevée, mais constituera un complément de revenu appréciable pour ses bénéficiaires. Pour espérer que les artisans dans les zones rurales trouvent des successeurs, il faut des apprentis.

Mme Michèle André, présidente. – En milieu urbain aussi !

M. Daniel Raoul. – Le rapporteur général a évoqué la baisse des crédits consacrés aux contrats aidés dans le secteur marchand. Avez-vous une idée de la consommation passée et actuelle des crédits ? La baisse ne résulte-t-elle pas simplement d'un ajustement entre niveau de consommation et besoins estimés pour 2017 ?

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Nous regarderons ce point plus avant et je vous transmettrai une réponse écrite.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

La réunion est close à 18 heures 45.

Mercredi 23 novembre 2016

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Égalité des territoires et logement » - Examen du rapport spécial

La réunion est ouverte à 9 heures.

La commission examine tout d’abord le rapport de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur la mission « Égalité des territoires et logement ».

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Dans les deux dernières lois de finances, la mission « Égalité des territoires et logement » a connu d’importants changements de périmètre, avec le départ, regretté, de la politique de la ville vers la mission « Politique des territoires » et surtout la rebudgétisation de la partie des aides personnelles au logement (APL) auparavant financée par la branche famille de la sécurité sociale. Son budget était ainsi passé d’un peu plus de 7 milliards d’euros à 18 milliards d’euros. Pour 2017, les crédits de la mission sont stabilisés avec 18,3 milliards d’euros en autorisations d’engagement et 18,4 milliards d’euros en crédits de paiement, soit environ 4 % du budget général initial.

Toutefois, derrière cette apparente stabilité, on constate d’importants mouvements sur certains programmes : les crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » augmentent de 15 %, quand le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l’habitat » voit ses autorisations d’engagement baisser de 36,7 % et ses crédits de paiement de 13,5 %.

Les crédits inscrits au sein de la mission doivent être vus dans un ensemble plus vaste de financements en faveur de la politique du logement. Ainsi en est-il des ressources issues d’Action logement, qui soutient la construction de logements mais aussi des programmes de rénovation urbaine. C’est le cas aussi de la Caisse des dépôts et consignations, avec, en particulier, la gestion des fonds d’épargne qui lui permettent de proposer des prêts de longue durée à faible taux pour le financement du logement social. L’encours des prêts ne cesse de progresser : 153 milliards d’euros en décembre 2015, dont 21 milliards d’euros de nouveaux prêts sur l’année, preuve du dynamisme de la construction de logements sociaux.

Il faudra rester vigilants sur l’avenir de ces fonds d’épargne : le niveau actuel de rémunération du livret A, déconnecté de ceux du marché, renchérit le coût des prêts servis aux bailleurs sociaux et conduit les banques à faire remonter leurs encours vers la Caisse des dépôts et consignations. Prudence donc, même si, selon la Caisse des dépôts et consignations, les équilibres fondamentaux des fonds d’épargne ne devraient pas être menacés à cinq ans.

Le coût des dépenses fiscales reste important, à 12,8 milliards d’euros, mais les effets produits par l’extinction des dispositifs les plus anciens sont visibles. Notons que le dispositif d’incitation fiscale à l’investissement locatif intermédiaire, dit « Dispositif Pinel » a vu ses crédits multipliés par cinq entre 2015 et 2017.

Ce budget comprend d’incontestables avancées qui ne peuvent, pour autant, occulter ses limites et surtout les incertitudes pour l’avenir.

Le budget proposé est bien plus sincère qu'il ne l'était par le passé, en particulier pour l'hébergement d'urgence et la veille sociale. Les crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » progressent de près de 230 millions d'euros. Certes, 40 millions d'euros tiennent à la rebudgétisation de l'allocation ALT 1, aide versée aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées, dont le financement était initialement partagé entre l'État et les régimes sociaux. Mais le rebasage devrait régler les difficultés de gestion rencontrées par les services déconcentrés de l'État et les associations locales. Cette progression profite à l'ensemble du secteur « Hébergement, accueil, intégration » mais surtout à l'hébergement d'urgence – en hausse de 28 % – et à la veille sociale – en hausse de 35 %. En neutralisant la rebudgétisation du dispositif ALT 1, le logement adapté voit sa dotation augmenter de 6 %.

Certes, ce rebasage ne devrait couvrir que l'équivalent de la dépense attendue pour 2016 ; une dizaine de millions d'euros pourrait déjà manquer, mais nous revenons de loin... En 2016, l'écart entre la prévision et l'exécution devrait s'élever à environ 240 millions d'euros d'ici la fin de l'année, dont 80 millions d'euros qui étaient quasi certains au regard de l'exécution de l'année précédente.

Espérons surtout que la dépense ne poursuivra pas sa tendance à la hausse, en tout cas dans les mêmes proportions. Au regard de la situation économique de notre pays et de la crise migratoire, peu d'éléments laissent croire à une réduction de la demande. Même une stabilisation est difficile à envisager.

En outre, le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration » demeure sous doté pour couvrir les besoins des demandeurs d'asile, d'où un report sur l'hébergement d'urgence généraliste. Roger Karoutchi a estimé à 80 millions d'euros, rien que pour l'Île-de-France, les crédits supportés par la mission.

Le parc d'hébergement généraliste est passé de 82 000 places à plus de 112 500 entre 2012 et 2015, soit une augmentation de 37 %. Toutefois, la plus forte hausse concerne les nuitées d'hôtel : 38 000 places en 2015, soit une hausse de 83 % par rapport à 2012 et de 300 % en dix ans ! Le plan de réduction des nuitées hôtelières du Gouvernement ne parvient qu'à limiter cette progression. Cette situation n'est satisfaisante ni pour le contribuable – le coût s'élève à 240 millions d'euros – ni pour les personnes hébergées, souvent des familles, car l'accompagnement social y est rare et il est difficile d'y faire à manger notamment. Aussi suis-je personnellement favorable au projet de développement de résidences hôtelières à vocation sociale pour les personnes hébergées d'urgence. Deux marchés publics sont en cours, l'un pour l'hébergement d'urgence généraliste, l'autre pour les demandeurs d'asile ; un projet porté par la Société nationale immobilière (SNI) et Adoma est en bonne voie, fondé sur le rachat d'hôtels à bas prix. À la clé, des économies pour l'État puisque pour moins de 20 euros par jour, on assurera à la fois l'hébergement et l'accompagnement.

Au-delà de la sincérité budgétaire, se pose la question de la soutenabilité financière du programme, comme l'a déjà relevé la Cour des comptes. J'y reviendrai lorsque je vous présenterai les résultats de mon contrôle sur les dispositifs d'hébergement d'urgence. D'importants chantiers restent à mener pour obtenir à la fois un meilleur pilotage, des données plus fiables sur l'offre et la demande et une meilleure maîtrise des coûts, dans le cadre d'une politique de convergence tarifaire.

Au sein du programme 109 « Aide à l'accès au logement », la prévision pour la subvention d'équilibre que l'État verse au Fonds national d'aide au logement (Fnal) pour les

aides personnelles au logement reste stable, à 15,4 milliards d'euros. Des efforts de prévisions budgétaires ont été réalisés et la sous-budgétisation passée n'est plus manifeste. En 2016, l'enveloppe initiale devrait permettre de couvrir les besoins constatés sur l'année et même de réduire la dette du Fnal – qui était de 400 millions d'euros fin 2015 – vis-à-vis des régimes sociaux. Mais encore faut-il que le Gouvernement ne fasse pas comme l'an dernier, en n'utilisant pas les crédits disponibles pour respecter la norme de dépense...

Toutefois, la dépense liée aux aides personnelles au logement continue de progresser, d'un peu plus de 1 % par rapport à 2015. Une nouvelle fois, les mesures d'économie des dernières lois de finances ne font que contenir la hausse. Ces dépenses dépendent aussi de la conjoncture économique et de la situation financière des demandeurs.

Les aides personnelles au logement représentent un budget de 18,3 milliards d'euros, toutes recettes confondues. À elle seule, la subvention de l'État au Fnal représente 8 % du total des dépenses d'intervention de l'État et 30 % des transferts aux ménages en 2017.

Des réformes restent à faire. L'an dernier, j'avais défendu deux pistes, sur lesquelles le Sénat m'avait suivi : la prise en compte d'un véritable taux d'effort minimal des ménages et l'établissement d'une base de données « logements » commune aux caisses d'allocations familiales, au ministère du logement et à la direction générale des finances publiques. Cela permettrait d'introduire ensuite la notion de plafond de loyer par mètre carré ou de plafond de surface par occupant, et de renforcer la lutte contre la fraude.

Si la contribution de l'État reste stable, c'est aussi parce que le Fnal bénéficie de l'affectation d'une partie du produit de la taxe sur les bureaux en Île-de-France, soit 146 millions d'euros dans le projet de loi de finances initial. Cela se fait au détriment d'Action logement, alors que l'État lui a demandé chaque année des efforts supplémentaires pour financer des aides à la pierre... Les 133 millions d'euros par an dont bénéficiait Action logement venaient compenser la perte de recettes découlant du relèvement du seuil d'assujettissement à la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Cette compensation est supprimée, sans contrepartie. C'est la goutte d'eau qui fait déborder le vase ! Certes, la contrainte budgétaire impose de réduire autant que possible la contribution de l'État. De même, le Fnal doit pouvoir bénéficier de ressources pérennes, ce que permet l'affectation de taxes. Reste que c'est un mauvais coup porté à Action logement.

Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », principalement dédié aux aides à la pierre, porte également l'enveloppe allouée au dispositif dit des « maires bâtisseurs ». Sur le principe, je soutiens ce type de mesure mais, compte tenu de son champ limité aux communes à très faible potentiel financier, cette aide ne profite qu'à peu de communes. 532 communes en 2016, pour 45,2 millions d'euros et un peu plus de 34 000 logements.

Avec seulement 200 millions d'euros inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, les aides à la pierre sont désormais majoritairement portées par les bailleurs sociaux, dont la contribution est pérennisée à son montant de 2016, soit 270 millions d'euros par an. Par ailleurs, l'État prélève à nouveau 50 millions d'euros sur le fonds de roulement de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), un choix de court terme alors que celle-ci devrait, d'ici 2019, connaître une situation financière plus tendue. Selon les bailleurs sociaux, la parité promise entre les aides à la pierre venant de l'État et leur effort n'est pas respectée.

La création du Fonds national des aides à la pierre (Fnap) devrait rendre les modalités de financement et de gestion plus saines et plus transparentes. Je m'étais prononcé en faveur de ce nouveau mode de gouvernance qui associe l'ensemble des acteurs et les responsabilise. En outre, le Fnap devrait protéger davantage les aides à la pierre des « coupes » budgétaires en cours d'année.

Je resterai toutefois vigilant sur les règles qui régiront la territorialisation des crédits. Comment répartir les crédits selon les besoins ? Le président du conseil d'administration du Fnap souhaiterait pouvoir favoriser les communes réalisant le plus d'effort. Pourquoi pas ? Mais il veut aussi pénaliser celles qui n'auraient pas fait suffisamment d'efforts dans le passé. Logique étonnante et paradoxale que de moins financer les nouveaux dossiers de communes soumises à l'article 55 de la loi SRU ! D'autant que je vois mal comment cela pourrait être retenu pour la détermination d'enveloppes régionales. J'espère que le Fnap évitera d'appliquer ce type de critères et qu'il restera dans l'application de ses compétences.

Les prêts dits de « haut de bilan », distribués par la Caisse des dépôts et consignations, devraient constituer une modalité de financement utile pour les bailleurs sociaux. La demande est d'ailleurs forte : les projets présentés représentent 6,5 milliards d'euros pour 2 milliards d'euros disponibles. Pour autant, même à conditions intéressantes, il s'agit d'emprunts, qui devront être remboursés. Ce n'est pas la même chose que des subventions !

Parmi les opérateurs du programme 135, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) connaît une situation financière très préoccupante. L'année 2016 sera difficile à boucler, malgré le financement complémentaire d'Action logement. Les hypothèses retenues pour le budget de 2017 ne permettent pas de couvrir les besoins. Les objectifs fixés à l'agence, en particulier la rénovation thermique de 100 000 logements financés en 2017, semblent démesurés au regard de ses moyens. En outre, le produit des cessions de quotas carbone est trop volatile pour constituer sa principale ressource. Le manque de ressources a des conséquences sur le terrain : des dossiers, qui ont été longs à monter, sont bloqués faute de crédits pour engager les travaux ; six mois plus tard, il faut tout reprendre à zéro. Cette politique de *stop and go* est catastrophique.

L'an dernier, je vous avais proposé de rejeter les crédits de la mission compte tenu, en particulier, du manque de crédits sur le programme 177 et du risque d'accentuation de la dette de l'État vis-à-vis des organismes liquidateurs des aides personnelles au logement. Cette année, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Égalité des territoires et logement » en raison de l'effort de rebasage et de la meilleure budgétisation. Ce qui ne veut pas dire que je ne reste pas vigilant sur le niveau des crédits !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est une mission extrêmement large, qui connaît une sous-budgétisation chronique. La loi de finances rectificative prévoit d'ailleurs d'ouvrir encore des crédits pour l'hébergement d'urgence.

Je suis favorable à ce qu'un opérateur public ou para-public rachète des hôtels, vu le coût et la faible qualité de l'hébergement actuel dans des hôtels qui ne sont parfois guère plus que des marchands de sommeil – ne serait-ce que pour des questions de suivi et de sécurité.

Je regrette la situation de l'Anah. Les dispositifs de défiscalisation, souvent baptisés du nom d'un ministre, coûtent très cher et ne sont pas forcément bien ciblés. En revanche, on néglige la rénovation du parc ancien. L'effet de levier de l'Anah sur ces opérations de rénovation thermique ou de mise aux normes est réel, avec un impact positif sur le secteur du bâtiment. Plutôt que de se concentrer sur les besoins en neuf, pensons au parc existant, où les vacances tiennent souvent à l'état des logements.

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Je suis d'accord avec le rapporteur spécial, le programme 177 est sous tension permanente. En 2015, 225 millions d'euros ont été ajoutés en cours d'année, le Gouvernement s'étant trompé de 16 %, et en 2016, de 239 millions d'euros, soit 17 %. Pour 2017, pour la première fois, le budget proposé est équivalent à celui de l'année n-1 : on aura juste ce qu'il faut. Selon Jean-Martin Delorme, directeur régional et interdépartemental de l'hébergement et du logement en Île-de-France (Drihl), il manquera 100 millions d'euros pour boucler son budget en 2016. Nous n'arrivons pas à sortir d'une logique d'urgence. Malgré le plan de résorption des nuitées d'hôtels, on dépasse désormais les 40 000.

Nous peinons à gérer les flux migratoires : les 5000 places dans les centres d'accueil et d'orientation devront être financées sur le programme 177. L'Union européenne nous demande d'accueillir 30 000 demandeurs d'asile. Quelles seront les conséquences sur le budget 2017 ? Le Samu social de Paris n'arrive à traiter que 1 700 appels par jour, sur 4 500. Les lignes sont saturées. Dans les Deux-Sèvres, le nombre d'appels est passé de 1 600 à 3 000 en un an. Il faut sortir de la gestion d'urgence, donner des moyens suffisants aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Or cette ligne n'augmente que de 1 %.

Donnons davantage de lisibilité aux opérateurs et aux services déconcentrés. La grande région Nouvelle Aquitaine rassemble treize départements, qui n'affectent pas les crédits selon les mêmes critères... et voient leurs moyens en personnel réduits dans le cadre des restructurations. Enfin, les opérateurs s'inquiètent des difficultés à recruter des travailleurs sociaux, dans tous les départements.

Ce budget est certes indispensable, mais il y a beaucoup d'inconnues. Beaucoup repose sur la solidarité, l'installation des centres d'accueil et d'orientation (CAO) le prouve.

M. Yvon Collin. – Élus locaux, nous savons que les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif, du type « Duflot » et autres « Pinel » favorisent plus les effets d'aubaine que l'appropriation et le suivi du patrimoine. Des propriétaires de Lorient ou de Metz ont ainsi fait construire à Caussade... Ce patrimoine ne fait l'objet d'aucun suivi. Dans les opérations des offices publics de l'habitat (OPH) ou de l'Anah, en revanche, les propriétaires sont de vrais partenaires.

Y a-t-il eu un vrai bilan de cette politique ? Il est temps de la réorienter.

M. Michel Canevet. – Le logement est une préoccupation permanente dans notre pays. Les promesses du président de la République de construire 500 000 logements par an sont loin d'être réalisées. On ne cesse de déplorer le manque de logements. Or je doute que les mesures contraignantes des lois « Alur » et « SRU » apportent des réponses là où les besoins se font sentir.

Les crédits de l'Anah sont insuffisants pour répondre aux demandes. La rénovation de logements est pourtant la meilleure façon de réduire la consommation foncière. Les objectifs assignés sont loin d'être atteints.

À l'heure où nous débattons de l'imposition contemporaine, il est étonnant qu'il faille remonter deux ans en arrière pour évaluer les ressources des bénéficiaires des aides personnelles au logement. Pourquoi un tel décalage ? Il faut une réponse immédiate à la situation financière réelle des familles.

M. Jean-Claude Boulard. – Lors du dernier congrès HLM, les participants ont dénoncé le projet de prise en compte du patrimoine des bénéficiaires pour le calcul des aides personnelles au logement. Le seuil serait fixé à 30 000 euros ; la question n'est pas sur le principe mais y seront compris les livrets A et livrets d'épargne populaire. Pour certains, c'est l'épargne d'une vie. Cette mesure choque.

L'aide à la pierre a toujours été financée par le budget de l'État. Lorsqu'on prend 50 millions d'euros de plus sur la CGLLS, on demande aux locataires des logements sociaux de financer la construction ! Ce sujet ne suscite qu'indifférence, mais le principe de faire financer l'aide à la pierre par les plus modestes me choque.

M. Marc Laménie. – Avec 18,4 milliards de crédits, cette mission est importante aussi pour soutenir l'investissement et le secteur du bâtiment. Je m'étonne en passant que le taux de réponse aux questionnaires budgétaires ne soit que de 21 %, quand il est de 95 % voire 100 % pour d'autres missions...

Les dépenses fiscales sont un vrai dilemme : certes, leur montant est important, mais les artisans demandent des taux réduits de TVA, pour limiter le travail au noir.

La délégation aux droits des femmes a demandé, dans un récent rapport d'information, davantage d'hébergement d'urgence pour les femmes victimes de violences conjugales. Un volet spécifique est-il prévu ?

Enfin, quelle peut être la pérennité de l'Anah, qui connaît de grandes difficultés financières ?

M. Antoine Lefèvre. – Les nouvelles règles de calcul des aides personnelles au logement depuis octobre 2016 vont restreindre les aides pour de nombreux foyers : seront pris en compte la composition du foyer, le montant du loyer, la valeur du patrimoine du demandeur, livret A et livret d'épargne populaire compris. En outre, l'aide est supprimée au-delà de certains plafonds. De nombreux locataires, jeunes ou retraités, sont pénalisés, ainsi que des personnes en situation de handicap disposant d'une rente survie ou d'un contrat épargne handicap. Il est anormal que des rentes sociales entraînent la baisse de l'aide personnelle au logement pour des personnes ayant des difficultés à accéder au logement.

Concernant les prêts aux bailleurs sociaux, je partage la prudence du rapporteur. Et il faut des critères d'équité territoriale dans la répartition des enveloppes des prêts de « haut de bilan ».

M. Michel Bouvard. – Les « décotes Duflot » n'apparaissent ni dans les crédits budgétaires, ni dans les dépenses fiscales, alors qu'elles représentent un trou significatif dans les recettes de l'État. Elles portent principalement sur des opérations de logement de la Ville

de Paris. Il est anormal que l'État se prive de recettes alors que, dans le même temps, la Ville de Paris réalise des cessions foncières à plein tarif, sans décote.

Le montant des dépenses fiscales est d'un ordre de grandeur comparable à celui des crédits de la mission, ce qui pose la question de leur efficacité et de la stratégie consolidée du ministre du logement entre dépenses fiscales et crédits budgétaires. Le gouvernement a-t-il bien pris en compte ces deux volets dans la construction de son budget ?

Les opérateurs ne perçoivent pas de crédits budgétaires, mais des recettes affectées. Où en est-on dans la mise en œuvre et le suivi des conventions entre l'État et ces opérateurs ?

M. Bernard Delcros. – Les 230 millions supplémentaires du programme 177 seront-ils suffisants pour éviter la sous-budgétisation des années précédentes ?

Je partage l'avis du rapporteur général : trouvons des solutions pour donner à l'Anah les moyens de remplir ses missions. Comment accepter de voir pousser des constructions neuves à côté de logements vacants non rénovés faute de financement ?

Si la priorité donnée aux zones tendues est compréhensible, on ne peut pour autant supprimer toute construction dans les zones non tendues. Il faut tenir compte de la typologie des foyers, du nombre de personnes âgées et de familles monoparentales – sans compter que la construction soutient les emplois dans le secteur du bâtiment.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Je partage le point de vue du rapporteur général sur l'Anah. Il faut remplacer les quotas carbone par des crédits budgétaires ou trouver une recette pérenne.

Monsieur Morisset, vous êtes bien indulgent de dire que l'État s'est trompé en loi de finances initiale : l'État savait très bien qu'il sous-budgétisait en 2015 et 2016, et qu'il faudrait abonder les crédits en cours d'année ! 2017 est la première année où l'on constate un rebasage bienvenu des crédits – à défaut d'être suffisant en raison de la crise migratoire.

Ce budget est-il soutenable ? D'année en année, on augmente les crédits pour ouvrir de nouvelles places d'hébergement d'urgence. Le système est embolisé, car il n'y a pas de sortie de l'hébergement vers le logement. En Île-de-France, 50 % des personnes hébergées dans les résidences que nous avons visitées étaient à « droits incomplets », c'est-à-dire en situation irrégulière, et ne pouvaient donc prétendre à un logement. D'où cette fuite en avant.

Il n'y a pas encore de bilan du « dispositif Pinel », trop récent. Cela dit, la commission des finances s'était penchée sur les dispositifs précédents, dénonçant notamment le zonage insuffisamment restrictif : des investisseurs imprudents se sont retrouvés avec un logement mal localisé, sans locataire... Avec le « dispositif Pinel », le zonage est resserré. Certains territoires sont attractifs, d'autres moins. Ainsi, le « dispositif Pinel » est peu utilisé en Seine-Saint-Denis.

Près de 410 000 logements seront construits en 2016, c'est un regain significatif après la dramatique période où Cécile Duflot était ministre. Les objectifs de construction de logements sociaux vont être atteints cette année et dans le privé, le « dispositif Pinel » a contribué à la relance de la construction. Les experts sont partagés sur le chiffrage des besoins : certains estiment qu'il faudrait 500 000 logements par an, d'autres, 330 000. Aujourd'hui, le rythme de construction est satisfaisant.

Le calcul des aides personnelles au logement se fait sur la base de l'année n-2, mais des dispositifs permettent de prendre en compte une éventuelle chute des ressources. Les personnes nouvellement embauchées et les étudiants ont également un régime à part.

Jean-Claude Boulard, les règles de prise en compte du patrimoine dans le calcul des aides personnelles au logement sont les mêmes que pour l'obtention du RSA. Personnellement, j'y suis favorable ; attendons le bilan.

Je crains que la tendance à la débudgétisation des aides à la pierre ne se poursuive. Je doute qu'un gouvernement agisse différemment, donc je reste prudent !

Un taux de réponse au questionnaire budgétaire de 21 % est effectivement lamentable. J'en ignore les causes.

En effet, il y a besoin de places d'hébergement spécifiques pour les femmes battues ou les personnes sortant de psychiatrie. J'essaie de trouver des solutions dans ma commune, mais les places sont rares et les services départementaux de l'État sont réticents à spécialiser les places d'hébergement.

Oui, il faut des crédits budgétaires pour l'Anah, je le redis.

Antoine Lefèvre, les personnes qui bénéficient de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ne devraient pas être concernées par la prise en compte du patrimoine dans le calcul des aides personnelles au logement. Une disposition dans le projet de loi de finances rectificative devrait confirmer cette exception.

Les prêts de « haut de bilan » doivent davantage bénéficier à la rénovation du patrimoine. La Caisse des dépôts et consignations est attentive à la territorialisation.

Je rejoins Michel Bouvard sur la « décote Duflot ». Les opérations parisiennes coûtent une fortune ! L'État devrait arbitrer entre crédits budgétaires et dépenses fiscales. On a vu, sous l'ère de Cécile Duflot, ce qu'il en coûtait à la construction quand on modifiait les règles.

Certes, le « dispositif Pinel » coûte cher, mais les précédents dispositifs sont en cours d'extinction. Il faut calibrer, territorialiser : nous avons appris des erreurs passées, et tout futur ministre du logement y sera attentif.

Je n'ai pas de réponse sur le suivi des conventions des opérateurs.

L'avenir dira si les crédits du programme 177 sont suffisants, avec la crise migratoire. En tout état de cause, il y a bien un rebasage.

Le débat sur la territorialisation des crédits entre zones tendues et zones détendues est récurrent. L'Île-de-France, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la Savoie – notamment à la frontière suisse – ont des besoins très importants.

M. Michel Bouvard. – Pas seulement à la frontière !

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Cela ne signifie pas qu'on abandonne les zones moins tendues, et des efforts continuent d'être faits en leur direction.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Égalité des territoires et logement ».

Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Enseignement scolaire » - Examen du rapport spécial

La commission examine ensuite le rapport de MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Enseignement scolaire » (et articles 55 octies et 55 nonies).

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – La mission « Enseignement scolaire » sera dotée en 2017 de 70 milliards d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une augmentation de plus de 4 % de ses crédits, correspondant à 3 milliards d'euros, par rapport à 2016. Formidable !, direz-vous. Mon jugement est plus nuancé.

Parmi les points positifs, l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) versée aux enseignants du premier degré est revalorisée. Actuellement, les instituteurs ne perçoivent que 400 euros, les enseignants du secondaire, 1 200 euros. Le budget propose un alignement, qui bénéficiera à 300 000 enseignants. Cette mesure a un effet symbolique et matériel considérable ; j'y suis favorable.

Les moyens en faveur de l'enseignement technique agricole continuent de croître. Le programme 143 verra ses crédits augmenter de 2,5 % par rapport à 2016. Le coût unitaire de formation par élève devrait être contenu ; on optimise les heures d'enseignement, notamment en réduisant le nombre d'enseignements en très petits groupes qui coûtent cher.

Je salue l'effort entrepris en matière de scolarisation des élèves handicapés. En 2015-2016, ils étaient près de 280 000 à être scolarisés.

Enfin, le niveau de crédits alloués au fonds de soutien aux activités périscolaires, fixé à 373 millions d'euros, apparaît plus sincère que l'an dernier – il était alors de 319 millions d'euros.

Mais ce budget ne s'attaque pas au vrai problème, à savoir la diminution constante de la performance de l'enseignement français, selon les enquêtes nationales et internationales. Ainsi, seuls 82 % des élèves entrant en sixième maîtrisent la compétence 1 du socle commun (la maîtrise de la langue française) et 72 % la compétence 3 (principaux éléments de mathématiques et culture scientifique et technologique).

L'enquête PISA de 2012 montre que le fossé se creuse entre une élite scolaire dont le niveau continue de progresser et une part croissante d'élèves rencontrant des difficultés. Ces écarts s'expliquent notamment par le poids des déterminismes sociaux en France, pays de l'OCDE où le milieu d'origine a le plus d'influence sur les résultats scolaires.

Face à ce diagnostic, et conformément à ses engagements électoraux, le Gouvernement n'offre d'autre réponse que le dogme des effectifs.

M. Didier Guillaume. – C'est une des réponses...

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – En 2017, 11 802 postes seront créés. Si les schémas d'emplois pour 2016 et pour 2017 étaient respectés, l'objectif de

55 000 créations de postes sur le quinquennat serait atteint. Mais la statistique est la forme suprême du mensonge ! En réalité, ces créations de postes mélangent différentes catégories de personnels : les assistants d'éducation pour 2 150 postes, les accompagnants aux élèves en situation de handicap pour 4 251 postes, les assistants de vie scolaire individuels pour 195 postes. En outre, près de la moitié de ces créations de postes concerne des stagiaires, qui n'enseignent qu'à mi-temps. Par ailleurs, les postes ouverts ne sont pas nécessairement pourvus. Entre 2012 et 2015, 4 075 postes sont ainsi restés vacants, qui plus est dans les matières les plus fondamentales – français, mathématiques et langues vivantes étrangères. C'est inquiétant et souligne le déficit d'attractivité de la profession.

Le Gouvernement a choisi une politique du chiffre dangereuse.

D'une part, les niveaux attendus aux concours de recrutement risquent de diminuer. Certains jurys de CAPES indiquent avoir pris en compte le nombre de postes ouverts dans la fixation des seuils d'admission et d'admissibilité plutôt que les capacités des impétrants. D'autre part, pour combler les vacances, le ministère a recours, dans l'urgence, à un nombre important de contractuels, recrutés parfois par simple appel téléphonique.

Le rééquilibrage en faveur du premier degré demeure insuffisant. L'augmentation de 3 milliards d'euros des dépenses de personnel résulte dans une large mesure de la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), général à la fonction publique. L'effort n'est donc pas ciblé sur le primaire.

Il n'y a pas non plus d'effort de maîtrise des dépenses non salariales. Ainsi, le coût du système d'information de gestion des ressources humaines Sirhen a explosé, passant d'une prévision de 80 millions d'euros à 323 millions d'euros. À l'heure actuelle, seuls 18 000 agents sont gérés par ce système d'information.

Le plan numérique à l'école se traduira par une dépense de 190 millions d'euros alors que les professionnels doutent de l'efficacité pédagogique de cette mesure. Les opérateurs de l'éducation nationale ne participent en rien à l'effort d'économie globale de fonctionnement. La subvention pour charges de service public des opérateurs augmentera de plus de 3 millions d'euros en 2017.

L'article 55 *octies*, introduit à l'Assemblée nationale, tire les conséquences de la pérennisation de la dérogation pour les communes qui organisent la semaine scolaire sur huit demi-journées, et concentrent toutes les activités périscolaires sur la neuvième demi-journée : elles pourront continuer à percevoir les aides du fonds de soutien aux activités périscolaires.

L'article 55 *nonies* prend en compte la suppression de l'échelonnement indiciaire spécifique dont bénéficiaient les enseignants bi-admissibles à l'agrégation, et qui leur rappelait le souvenir de leur double échec. Cette mesure adoptée par l'Assemblée nationale est bienvenue.

Parce que les 3 milliards d'euros mobilisés pour l'enseignement scolaire ne servent pas à opérer un rééquilibrage en faveur du primaire et, plus généralement, ne permettront pas de répondre aux vrais défis de l'éducation nationale, je vous propose de rejeter les crédits de la mission « Enseignement scolaire », même si je reconnais que sur certains points, il y a eu des gestes responsables.

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial. – Avec 70 milliards d’euros en autorisations d’engagement comme en crédits de paiement en 2017, la mission « Enseignement scolaire » constitue, de loin, le principal poste du budget de l’État. Cet effort, qui traduit le choix de notre pays de consacrer une part importante de ses dépenses publiques à la formation de sa jeunesse, constitue globalement un motif de satisfaction.

Le budget 2017 de la mission, en augmentation de près de 3 milliards d’euros en autorisations d’engagement comme en crédits de paiement, apporte certaines réponses. À la différence de Gérard Longuet, j’estime qu’il poursuit le chantier de reconstruction d’un vivier de personnels plus nombreux et mieux formés, après les coupes drastiques opérées sous le précédent Gouvernement : 80 000 postes avaient été supprimés en raison du non remplacement d’un départ sur deux à la retraite. Les effets de cette politique se font encore sentir, alors que les créations de postes annoncées concernent pour la moitié des enseignants stagiaires qui ne passent que la moitié de leur temps à enseigner, le reste étant consacré à la formation.

Il fallait augmenter les effectifs pour répondre à la hausse de la démographie scolaire – entre 2011 et 2015, le nombre d’élèves a augmenté de 7,7 % – mais aussi pour renforcer certains dispositifs en faveur des élèves rencontrant des difficultés particulières. Je pense aux réseaux d’aides spécialisées aux élèves en difficulté.

Les 11 802 créations de postes prévues étaient nécessaires mais seront insuffisantes pour répondre aux besoins de notre système éducatif.

Nous constatons tous, sur le terrain, la faiblesse du taux de remplacement des courtes absences, les difficultés des chefs d’établissement à mettre un enseignant devant chaque classe.

Le nombre élevé de postes vacants ou pourvus par des enseignants stagiaires contraint de nombreux établissements, souvent situés dans les académies les moins favorisées, à recourir à des enseignants contractuels qui ne sont généralement pas formés. Ce n’est pas acceptable, sachant que notre système scolaire figure parmi les plus inégalitaires de l’OCDE.

Cette situation doit s’analyser au regard de la faible attractivité du métier d’enseignant, liée à la dégradation des conditions de travail et de la condition matérielle des enseignants.

Un effort significatif en matière de rémunération a certes été entrepris ces dernières années avec la création de l’indemnité de suivi et d’accompagnement des élèves versée aux enseignants du premier degré depuis 2013 ou encore la revalorisation des indemnités pour les enseignants de l’éducation prioritaire. Cet effort sera amplifié en 2017.

Le premier degré demeure cependant le parent pauvre de notre système, alors que les difficultés scolaires se cristallisent à cette période. Les études nationales et internationales montrent que la proportion d’élèves ne maîtrisant pas les compétences fondamentales en fin de CE1, de l’ordre de 20 %, est à peu près la même en fin de troisième. L’effort de rééquilibrage en faveur du primaire mérite d’être poursuivi.

Plus généralement, la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnel, carrières et rémunérations » (PPCR), dont le coût pour 2017 est estimé, contribution au compte d’affectation spéciale (CAS) « Pensions » comprise, à plus de 780 millions d’euros, se

traduira par des hausses de revenu significatives pour les enseignants. Ce geste, bien que trop tardif, était attendu.

Néanmoins, comme Gérard Longuet, je pense qu'un effort plus soutenu aurait pu être fait en faveur des enseignants les plus jeunes, alors que le protocole « Parcours professionnel, carrières et rémunérations » se concentre sur la fin de carrière.

Le plan en faveur de la jeunesse annoncé en avril 2016 par le Premier ministre, dont le coût est estimé à 72 millions d'euros en 2017, comporte différentes mesures qui vont dans le bon sens.

L'aide à la recherche du premier emploi (ARPE) destinée aux jeunes de moins de vingt-huit ans permettra d'assurer la transition entre l'école et la vie professionnelle. Je regrette cependant que l'Assemblée nationale ait voté un amendement du Gouvernement visant à diminuer de 47,5 millions d'euros les crédits consacrés à ces dispositifs.

L'an dernier, je m'étais inquiété de la réforme annoncée des bourses de lycée. Le dispositif qui nous est proposé devrait se traduire par une simplification des conditions d'attribution et par une augmentation de l'ordre de 10 % des montants, soit 25 millions d'euros supplémentaires. Attention toutefois à ce que les nouvelles modalités d'attribution ne se traduisent pas par une diminution du nombre de bénéficiaires.

Si le budget 2017 de la mission « Enseignement scolaire » présente certains points de satisfaction, il me semble manquer d'ambition face, par exemple, au déficit d'attractivité du métier d'enseignant, lié notamment à la faiblesse des salaires en début de carrière.

Par ailleurs, l'effort de 100 millions d'euros consacré à la formation continue en 2017 est un minimum compte tenu de la mise en œuvre de la réforme du collège et de la volonté de développer l'usage du numérique dans les établissements. Aussi je vous proposerai de vous abstenir sur ce budget.

Je considère que les dérogations prévues par le décret « Hamon », puis le décret du 1^{er} août 2016, tendent purement et simplement à revenir sur la réforme des rythmes scolaires. Néanmoins, la suppression de l'article 55 *octies* aurait pour conséquence de pénaliser financièrement les communes ayant mis en œuvre ces dérogations. Aussi, je m'abstiendrai sur cet article.

S'agissant de l'article 55 *nonies*, il me semble relever du domaine règlementaire. Le ministère m'a cependant indiqué que l'inscription au niveau législatif permettrait d'en asseoir le fondement juridique. Je m'abstiendrai donc également sur cet article.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Merci à nos rapporteurs, dont le constat ressemble étrangement à celui de l'année dernière. Les choses n'ont pas beaucoup changé. Malheureusement, dans le classement PISA, la France recule. Plus inquiétant, la France est, en matière d'éducation, de plus en plus inégalitaire, avec d'un côté un enseignement élitiste et, de l'autre, une frange de la population scolaire écartée des savoirs fondamentaux. Je regrette que le Gouvernement ait mis fin à des expériences utiles, comme les internats d'excellence devenus « internats de la réussite » ou d'autres solutions à destination des élèves en très grande difficulté, en décrochage ou exclus du système scolaire.

Nous consacrons beaucoup de moyens à l'enseignement, mais notre système scolaire laisse de côté beaucoup d'élèves. La France consacre plutôt moins de moyens au

primaire que les autres pays, au profit du secondaire, qui se disperse, propose beaucoup trop d'options. Pour ma part, dans mon lycée du centre de Paris, j'avais choisi l'option menuiserie...

Concentrons les moyens sur les savoirs fondamentaux, sur le primaire, où la France est en retrait, et essayons d'offrir des solutions adaptées aux élèves les plus en difficulté. L'augmentation des effectifs n'est pas la réponse et ne se traduit pas par une réduction des inégalités ; le classement PISA est à cet égard très inquiétant.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis de la commission de la culture. – Ce budget connaît il est vrai une hausse importante : 3 milliards d'euros, c'est trois fois le budget de la jeunesse, des sports et de la vie associative. Mais les deux tiers de cette augmentation sont dus aux augmentations de salaires et de pensions : seulement 1,2 milliard d'euros sont consacrés aux politiques éducatives, ce qui n'est pas négligeable, je l'admets.

Comme l'a dit Gérard Longuet, ce budget ne s'attaque pas à la vraie cause de l'échec scolaire, à savoir l'échec dans le premier segment du primaire – dernière année de maternelle, CP et CE1, ce « premier cycle » prévu par la loi « Jospin » mais jamais appliqué. L'avenir scolaire d'un jeune est quasiment scellé le jour de son septième anniversaire. Sur les 140 000 jeunes qui sortent sans diplôme ni qualification du système scolaire, un sur deux avait soit redoublé le CP, soit connu des difficultés au cours de ce premier cycle, dans un pays où le déterminisme social est total. Il faut donc faire porter les efforts sur ce cycle. Des crédits ont été redéployés mais ils demeurent largement insuffisants et l'on accorde trop peu de moyens aux pédagogies qui permettraient aux enseignants, pour peu qu'ils y soient formés, de tenter d'améliorer les choses.

En outre, le métier de professeur des écoles n'est pas assez attractif ; leur rémunération est inférieure de 20 % à celle des professeurs du secondaire ; sur une carrière, elle est inférieure de 30 % à celle de leurs homologues allemands. L'inflation budgétaire n'est manifestement pas la réponse, puisque le budget de l'enseignement scolaire a doublé ces vingt dernières années.

À son arrivée au ministère de l'éducation nationale, Jack Lang lança un plan de création de 185 000 postes d'enseignant sur cinq ans. Or selon l'enquête PISA de 2010, qui portait sur les enfants qui avaient bénéficié de ces moyens supplémentaires, les résultats ne se sont pas améliorés. Il faut donc redéployer les moyens vers le primaire, former les enseignants à des pédagogies adaptées pour rattraper les jeunes décrocheurs.

C'est pourquoi je proposerai à la commission de la culture de proposer au Sénat de rejeter les crédits de la mission, sans nier les efforts qui ont été faits dans certains domaines, mais qui restent insuffisants.

M. Maurice Vincent. – La majorité sénatoriale a décidé qu'il n'était pas souhaitable de débattre du budget. Je le regrette d'autant plus que nos rapporteurs spéciaux ont bien travaillé – en particulier pour parler d'autre chose que du budget ! Le Gouvernement a encore mieux travaillé en présentant un budget que nous aurions eu plaisir à défendre. Peut-être est-ce pour cela, d'ailleurs, que vous avez décidé de ne pas en discuter. Nous ne sommes pas d'accord avec la proposition de notre rapporteur Gérard Longuet de rejeter les crédits. C'est un budget à mettre sous verre, quand on entend ce qui, peut-être, nous arrivera l'année prochaine.

M. Vincent Delahaye. – Année après année, les moyens par élève sont plus élevés que la moyenne tandis que les résultats et le niveau sont inférieurs à la moyenne, de même que la rémunération des enseignants, et l'on ne consacre pas suffisamment de moyens au premier degré.

Le diagnostic est clair, mais rien ne change. Ce projet de budget ne marque aucune inflexion, et ne propose que de poursuivre les créations de postes.

J'aimerais disposer d'un tableau synthétique retraçant l'évolution du nombre d'élèves, du nombre de classes et du nombre d'enseignants.

La réforme des rythmes scolaires reste contestée et contestable. J'aimerais qu'on en dresse le bilan. L'État y consacre 373 millions d'euros, somme jugée plus sincère par nos rapporteurs. Mais si l'on ajoute le coût pour les collectivités locales, quel est son coût global en année pleine ? Il faudra qu'un prochain gouvernement revienne sur cette réforme.

Le groupe de l'UDI-UC s'associera à la proposition de Gérard Longuet de rejeter ce projet de budget.

M. Éric Bocquet. – Je suis toujours réservé sur l'emploi du terme de « performance » à propos du système éducatif.

Le déterminisme social est malheureusement une réalité ; la catégorie sociale de l'élève détermine son bagage culturel et lexical à l'entrée en CP, et même en maternelle. Un élève qui réussit en CP dispose de deux fois plus de mots qu'un élève en difficulté. La situation se dégrade. Si notre pays est encore capable de former l'élite dont il a besoin, il laisse malheureusement de côté beaucoup trop d'élèves.

Les inégalités sociales croissent dans notre pays. Comment vit un enfant dont la famille fréquente les Restaurants du cœur ? Quelle est son appétence pour l'éducation, pour l'école, quel est son projet, sa motivation, son avenir ? Sans tomber dans le misérabilisme, il faut avoir cela en tête.

Les écarts s'accroissent au fil de la scolarité, jusqu'à doubler. Les moyens humains ne régleront certes pas tout et l'école ne pourra pas résorber seule ces inégalités – il faut en parallèle poser la question du chômage, des inégalités de revenus, etc. –, mais ils sont quand même essentiels : une classe de vingt-quatre élèves autonomes ou une classe de quinze élèves en difficulté, ce n'est pas la même chose et la réussite n'est pas la même au bout.

M. Dominique de Legge. – On note une progression importante des effectifs d'élèves en situation de handicap : plus 53 415 élèves, soit 23 %. Faut-il y voir un meilleur accueil et une meilleure intégration des enfants en situation de handicap en milieu ordinaire ou bien une augmentation du nombre de personnes en situation de handicap ? Dans ce cas, quelle est la nature du handicap ?

M. Marc Laménie. – Il s'agit là du premier budget de la nation – plus de 70 milliards d'euros. Les moyens humains sont indispensables, mais, en dépit du dévouement des enseignants, les difficultés rencontrées sont nombreuses et cruelles.

Entre 1980 et 2015, les dépenses engagées par l'État, les collectivités territoriales et les ménages sont passées de 66 milliards d'euros à 130 milliards d'euros. Comment se

répartissent les personnels entre l'administration centrale et les classes d'enseignement ? Les programmes sont de plus en plus denses alors que les fondamentaux – l'écriture, la lecture, le calcul – sont trop souvent laissés de côté. C'est réellement sur le premier degré que devraient porter les efforts.

Mme Marie-France Beauvils. – N'en déplaise à Gérard Longuet, l'éducation prioritaire a démontré que le travail en petits groupes, particulièrement dans le primaire, avait bien souvent permis à des enfants d'entrer au collège mieux armés. C'est un point sur lequel il ne faut pas céder.

L'enseignement agricole a également su, avec des petits groupes, aider des élèves à rattraper leurs difficultés et obtenir de très bons résultats. Malheureusement, ces classes spécifiques n'ont pas été maintenues.

Par ailleurs, je sais que le ministère de l'éducation a engagé un travail d'audit et d'analyse des nouveaux rythmes scolaires. Ma ville a été partie prenante à ce travail d'appréciation. A-t-on eu quelques échos ?

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Je partage l'analyse du rapporteur général : le qualitatif et l'orientation vers des procédures de succès sont absentes de ce projet de budget. C'est pourquoi nous considérons que les moyens ne sont pas mobilisés en faveur de ce qui est le plus important : l'enseignement primaire et le soutien aux pédagogies qui marchent.

Pour répondre à Marie-France Beauvils, le travail en petits groupes permet incontestablement de remettre dans le « droit chemin » des élèves qui s'en éloigneraient. Ce que nous reprochons au système, c'est l'absence de détection en amont : on ne prête pas assez d'attention aux difficultés constatées *ab initio* chez les très jeunes enfants dont le vocabulaire est trop limité - on en revient au déterminisme social – parce qu'ils sont issus d'un milieu où le vocabulaire est insuffisamment étendu, différencié, adapté. Si nous portions un regard plus attentif sur le tout début du primaire, nous éviterions les sessions de rattrapage.

Le coût budgétaire des petits groupes pose essentiellement problème dans l'enseignement secondaire et dans l'enseignement professionnel. En tant qu'élus locaux, nous sommes comptables : nous voulons toujours maintenir les établissements et récusons des regroupements qui seraient pertinents. Je parle d'expérience, élu d'une région de tradition industrielle où les lycées professionnels ont repris les formations d'organismes créés grâce à des initiatives privées patronales, consulaires ou paternalistes. Chaque établissement cultive sa singularité ; il s'ensuit une grande dispersion des moyens avec un ratio enseignant par élève très faibles. Cela coûte très cher et n'a guère d'utilité.

Quand il s'agit de rattraper un retard en lecture, le travail en petits groupes peut être pertinent, mais on évitera d'en arriver là si l'on décèle les difficultés en amont.

La commission a demandé à votre rapporteur spécial de travailler sur les heures supplémentaires dans le second degré. Ce travail, qui sera restitué début décembre, sera l'occasion d'aborder la question de la durée du travail de l'enseignant, problème à peu près sans solution statistique car nous ne sommes pas dans une logique comptable comparable aux minutes de production dans la confection ou dans l'emboutissage.

Je ne réponds pas à Jean-Claude Carle, dont je partage entièrement le point de vue.

À Maurice Vincent, je répondrai que nous aurons un débat non pas sur le budget, mais sur les heures supplémentaires, lors de la restitution du travail que j'ai mené le 7 décembre. Quand un budget est consacré essentiellement aux salaires, on peut demander si le temps de travail est utilisé pertinemment. Vous avez raison de souligner la nécessité d'un effort quantitatif et nous avons raison de dire que cet effort, s'il n'est pas doublé une réflexion qualitative sur l'utilisation de cette masse d'heures considérable, risque de nous faire perdre un peu d'argent.

Pour répondre à la remarque de Vincent Delahaye, une synthèse des statistiques sur les élèves, les classes et les enseignants manque en effet, il s'agit de l'une des recommandations que je formule dans mon rapport sur les heures supplémentaires.

L'association des maires de France évalue le coût global du périscolaire à un montant compris entre un milliard d'euros et 1,2 milliard d'euros ; la contribution de l'État représente donc un petit tiers du coût total. Le problème, c'est le secondaire, notamment son deuxième cycle : les moyens sont trop importants par rapport aux performances.

Éric Bocquet a malheureusement raison d'évoquer le déterminisme social et la reproduction des inégalités sociales. L'action des collectivités locales pour essayer d'impliquer les élus, les associations et les parents devrait constituer une réponse. Si l'on considère l'éducation nationale comme un producteur et les parents comme de simples consommateurs, on va à l'échec. Je constate, y compris dans des quartiers difficiles, le développement de l'enseignement privé sous contrat. Cela résulte de l'engagement des parents. Toute action d'enseignement qui ne mobilise pas les parents, qui ne les oblige pas à s'intéresser à l'éducation de leurs enfants est condamnée à perpétuer le déterminisme social. C'est aussi l'occasion de mettre les parents à niveau.

Les chiffres évoqués par Dominique de Legge traduisent une meilleure compréhension des élèves en situation de handicap. Le handicap est-il, comme l'horizon, une ligne qui recule à mesure qu'on avance ? Je pense en effet que le handicap « traditionnel » s'efface au profit d'un handicap psychologique plus subtil mais réel. Où situer la frontière entre le handicap structurel et le handicap déterminé par l'environnement ? On s'aperçoit que les inadaptations traditionnelles diminuent en nombre grâce aux progrès de la médecine, mais qu'en revanche les inadaptations à la vie collective s'accroissent, pour des raisons plus sociales que somatiques.

Pour répondre à Marc Laménie, l'enseignement est supporté par l'État mais aussi par les collectivités locales et par les familles. Les défaillances de l'un sont-elles compensées par les autres ? Non. Il faudrait un partage des responsabilités et des engagements. Je constate que les ménages dépensent plus et n'hésitent pas, quitte à « se saigner », à s'adresser à l'enseignement hors contrat, dans le secondaire comme dans le supérieur : c'est une réponse, pas toujours pertinente, à une inquiétude. Pour nous tous qui avons la passion du service public et de la réussite publique, c'est un peu décevant. Bien que libéral, je n'ai pas envie pour autant de « marchandiser » complètement l'enseignement. Il suffit d'ailleurs d'observer les publicités dans les transports en commun pour les services de soutien scolaire.

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial. – Je vais me situer peut-être un peu plus dans l'idéologie...

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Dans la conviction !

M. Thierry Foucaud, rapporteur spécial. – Il me semble que les difficultés rencontrées par notre système scolaire résultent de choix politiques.

Nous avons rencontré à la fois les organisations enseignantes, les parents d'élèves, qui ont évoqué ces problèmes et proposé des solutions. Peut-être faudrait-il faire une synthèse de toutes ces propositions pour introduire de l'efficacité dans notre système scolaire.

On croit détenir la vérité ; or je crois plutôt que c'est la vérité qui nous tient.

S'agissant des rythmes scolaires, peut-être faut-il aborder les choses autrement pour satisfaire les aspirations des Françaises et des Français. Parents d'élèves, organisations d'enseignants ou personnels de l'éducation nationale, le premier reproche qu'ils peuvent nous faire, c'est de ne pas les écouter.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des articles 55 octies et 55 nonies.

Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » - Compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » - Examen du rapport spécial

Puis la commission examine le rapport de MM. Alain Houpert et Yannick Botrel, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et sur le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Nous examinons le dernier budget agricole de la législature, ou plutôt le budget agricole de la dernière année de la législature. Le collectif de fin d'année représente à lui seul un petit budget agricole puisqu'il demande l'ouverture de 889 millions d'euros d'autorisations d'engagement nouvelles, soit 32 % des autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiale pour 2016. C'est dire si celle-ci était sincère !

Le projet que nous examinons ne paraît pas l'être davantage puisqu'il est marqué par une série de sous-dotations. Je veux parler des risques de refus d'apurement, qui, quant aux refus passés, ne sont toujours pas complètement réglés quand d'autres risques, estimés à plus de 600 millions d'euros, ne sont nullement provisionnés. On pourrait aussi évoquer les suites des contentieux avec les vétérinaires en mission, qui ne sont budgétées que partiellement, l'impasse totale sur les conséquences budgétaires de certaines situations, comme celles que connaissent certains laboratoires d'analyses, ou des hypothèses de budgétisation favorables, par exemple sur le cours du bois, qui permet de minorer les besoins de financement de l'Office national des forêts.

La programmation budgétaire assure-t-elle une traduction suffisante des annonces que le Gouvernement a multipliées ces deux dernières années ? Force est de

regretter que les plans successifs ne font l'objet d'aucun suivi circonstancié dans les documents budgétaires, si bien qu'il est impossible d'en mesurer la portée, tant pour les finances publiques que pour les exploitants. Cela appelle des progrès de transparence, d'autant que ces plans recourent à des mesures, souvent indirectes, susceptibles d'applications très diverses selon la mobilisation des services.

Bref, on voit clair sur les sous-budgétisations, mais pas sur la budgétisation des mesures d'urgence qui ont rythmé la vie agricole de ces deux dernières années. Plus généralement, les mécanismes d'amortissement des crises doivent être moins discrétionnaires et d'application plus simple. Des propositions utiles ont été formulées sur ce point, en particulier la proposition de loi de Jean-Claude Lenoir, qui aurait mérité un autre sort à l'Assemblée nationale. Nous devons revenir sur ce dossier. Le collectif chiffre à 193,3 millions d'euros les autorisations d'engagement rattachables au plan annoncé le 4 octobre dernier. En réalité, cette imputation est invérifiable. Surtout, se pose la question de l'adéquation entre les transferts prévus et les pertes de revenu prévisibles.

L'agriculture française subit des crises très graves : les végétaux, la viticulture sont touchés à leur tour, alors que la crise laitière persiste. La production agricole, déjà en baisse en 2015, devrait chuter en 2016 avec la combinaison de la baisse des prix et de l'effondrement des rendements. Une baisse de 1 % des revenus, c'est 140 millions d'euros en moins. Or la variation risque d'être bien supérieure. Une baisse de 5 % de la valeur de la production, c'est 700 millions de pertes de revenu. La baisse pourrait être de 30 % dans certains cas. Cela mérite une plus grande clarté budgétaire mais aussi opérationnelle et davantage de moyens que ceux retracés ici.

Certains choix de budgétisation défont l'entendement. Alors qu'on ouvre près de 200 millions d'euros en collectif au titre de la gestion des crises et des aléas de production, les crédits figurant sous ce chapitre s'élèvent à 5,5 millions d'euros. Autant dire que la programmation budgétaire pour 2017 fait le pari, pour le moins audacieux, de l'absence de crises.

Depuis 2010, nous avons perdu 10 % de nos exploitations. L'emploi agricole baisse, l'excédent commercial fond. Les crises conjoncturelles frappent une agriculture structurellement fragilisée et qui n'investit plus. En volume, l'investissement agricole est en 2015 au même niveau qu'en 1980 ! Au cours de cette période, les prix de l'investissement ont presque triplé : les exploitants n'ont pas les moyens de suivre. Cette crise de l'investissement fait à l'évidence partie du défi plus large de redresser l'agriculture française.

Certains ne manqueront pas de voir dans la progression des crédits du budget 2017 une contribution en ce sens. De fait, les masses budgétaires de la mission s'accroissent de 24,9 % en crédits de paiement, et même de 40,3 % pour le programme 149 qui finance les actions structurelles. Évolution largement optique, qui découle de la budgétisation, pour 480 millions d'euros, d'une compensation au titre de la réduction du taux de cotisation sociale d'assurance maladie – une mesure certes utile, mais qui s'applique depuis 2016. Bref, cela ne change pas la situation des exploitants.

Au demeurant, si l'on intègre les dotations demandées dans le collectif, ce n'est plus la hausse affichée qu'il faut retenir, mais, au contraire, une baisse des dotations, illustration de la relativité des communications budgétaires.

Pour redresser l'agriculture, il faut assurer un revenu rémunérateur aux agriculteurs. La nouvelle politique agricole commune (PAC) présente des failles de ce point de vue. Compte tenu de notre contribution au budget européen, le compromis agricole aurait pu mieux tenir compte de l'exposition aux crises d'une agriculture très diversifiée, mais aussi, plus largement, de la nécessité de défendre l'Europe agricole dans un contexte de concurrence internationale croissante. Au demeurant, la PAC n'est pas à l'abri des pratiques peu loyales de certains de nos partenaires en matière de coût du travail et de fiscalité.

La France, toujours présentée comme la première bénéficiaire de la PAC, n'arrive en réalité qu'au onzième rang des pays de l'Union quand on rapporte les versements au nombre d'habitants. Preuve que notre agriculture est remarquablement productive, mais aussi que nous pourrions négocier des enveloppes plus élevées.

Encore faudrait-il que nous en profitions réellement. J'ai parlé des refus d'apurement qui amputent nos retours en provenance du budget européen. Le refus de l'Union européenne de nous déléguer nos enveloppes dans le cadre de la nouvelle PAC nous oblige par surcroît à recourir à un système d'apports de trésorerie remboursables qui ne recueille pas les suffrages de nos agriculteurs. Le nombre de demandes déposées entre la précédente et l'actuelle campagne a chuté d'un tiers, de près de 100 000 dossiers, ce qui témoigne de l'insatisfaction des bénéficiaires. Surtout, il est temps que les enveloppes européennes soient réellement accessibles !

Quelques observations pour conclure.

Les moyens de notre politique agricole sont de plus en plus sollicités par la récurrence des crises et par la perte de compétitivité. La mission devient une sorte de second volet du premier pilier de la PAC, au risque de délaissier le développement rural qui est pourtant son objet même. Le report de la montée en charge du paiement distributif, que le Gouvernement avait présenté comme un choix fort de gestion de l'enveloppe européenne de la France agricole au service d'une agriculture diversifiée, est de ce point de vue emblématique.

L'inclusion de l'indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN) dans la base du régime du micro-bénéfice agricole se traduit par une surcharge fiscale, problème qu'il faudra surmonter car il n'entrait pas dans nos intentions qu'il en aille ainsi quand nous avons accepté, à la va-vite, le « micro-BA » dans le collectif de fin d'année 2015. De même, il nous faudra tirer les conséquences des difficultés que suscitent une série de petites taxes, dont la taxe sur les farines. Nous allons peut-être revenir à 1775, quand Turgot a provoqué le premier mouvement social contre le libéralisme ! L'Assemblée nationale a supprimé cette taxe l'an dernier sans proposer de solution pour financer les 67 millions d'euros qui devaient aller à la Mutualité sociale agricole.

Enfin, nous devons consolider les instruments de la politique de sécurité sanitaire et développer le volet international de notre action.

Le budget agricole se caractérise par un empilement indigeste de mesures d'urgence, sans solutions structurelles. Les propositions, pourtant, ne manquaient pas : je vous renvoie à la proposition de loi de Jean-Claude Lenoir. Plutôt que des micromesures, il aurait fallu une réponse globale transpartisane, à la hauteur de la situation. L'éleveur et l'agriculteur sont les derniers remparts à la friche !

Je vous propose de rejeter les crédits de cette mission.

Quant à elle, la programmation financière du compte d'affectation spéciale (CAS) « Développement agricole et rural » laisse perplexe, avec des prévisions de recettes très surévaluées et des mesures d'annulation de crédits en gestion récurrentes pour des montants élevés. Des programmes sont en cours et une évaluation de la contribution des dépenses du CAS aux innovations dans l'agriculture sera présentée dans les mois à venir. Dès lors, je vous propose d'adopter ses crédits.

Je conclurai en évoquant l'interdiction du diméthoate, dont on pulvérise les cerises notamment. Nous avons tous voulu donner à notre agriculture une orientation bio. Les résultats sont paradoxaux avec, d'un côté, l'augmentation des surfaces agricoles en bio mais, de l'autre, le plan Écophyto qui n'obtient pas suffisamment de résultats.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. – Je partage nombre des analyses de mon corapporteur, mais je n'en tire pas toujours les mêmes conclusions. Pour ma part, j'invite nos collègues à adopter les crédits de cette mission.

Il est exact que la budgétisation de la réduction de la cotisation d'assurance maladie des exploitants agricoles explique pour une bonne part l'évolution des crédits. Elle équivaut en moyenne à près de 1 000 euros transférés aux exploitants, pour une dépense totale de 480 millions d'euros. Il est également exact qu'elle ne constitue pas une mesure réellement nouvelle puisqu'elle s'applique depuis le début de 2016. Il s'agit d'une mesure pérenne de baisse des charges qui améliore le revenu net agricole et la compétitivité de nos exploitations. Elle répond à une revendication ancienne de la profession agricole.

Malgré l'adoption successive de plusieurs plans d'urgence, qui démontrent la grande attention du Gouvernement pour un monde agricole fortement éprouvé par les dérèglements de marché et par les aléas climatiques, les interventions plus classiques du budget ont été préservées et même amplifiées.

Les aides au titre de l'ICHN, des mesures agroenvironnementales et climatiques et des filières d'outre-mer sont revalorisées.

Quant aux difficultés d'exécution du budget européen, elles ont des prolongements potentiellement défavorables pour la France. Les refus d'apurement réduisent considérablement les « retours » dont notre pays aurait dû bénéficier.

Je remarque d'abord que cette situation est largement un héritage du passé, puisque la période considérée va de 2008 à 2012. J'observe aussi que le Gouvernement a pris des mesures vigoureuses : un plan complet a été mis en œuvre, avec une indispensable refonte du registre parcellaire. Par ailleurs, nous devons être attentifs aux opérations de cartographie des zones simples défavorisées qui conditionnent l'éligibilité à certaines aides. Interrogé au Sénat, le ministre a fait part de toute sa vigilance et de celle de ses services.

Enfin, il semble que la France soit un des pays les moins pénalisés en proportion au titre des apurements. Comme son enveloppe est large, de l'ordre de 9 milliards d'euros, le total apparaît plus élevé que pour d'autres. Cependant, les entreprises agricoles concurrentes des nôtres bénéficient beaucoup plus que les nôtres de paiements indus, ce qui constitue pour elles un avantage concurrentiel peu loyal. Il faudra être vigilant, d'autant que

le secteur agricole peut être pénalisé par des pratiques concurrentielles déloyales comme le recours aux travailleurs détachés dans certaines industries agroalimentaires.

Le retard pris dans le versement des aides directes au titre de la PAC a plusieurs causes. Le système d'identification des parcelles agricoles a dû être refondu à la suite de l'apurement de la période 2008-2012. Autre cause, le passage à la nouvelle PAC et le passage des droits à paiement unique aux droits à paiement de base, qui a suscité un certain nombre de difficultés dans les directions départementales.

L'Agence de services et de paiement (ASP) a nettement sous-estimé le développement informatique à mettre en œuvre afin de traiter les dossiers PAC : clairement, les retards constatés dans le versement des droits sont largement imputables à cette erreur. Je sais que cette question fait l'objet de toute la vigilance du ministère et qu'un effort budgétaire est prévu dans le collectif de fin d'année.

Dans ces conditions, la mise en place des aides de trésorerie remboursable s'est avérée le moyen le plus efficace de soutenir les exploitations, même si le système a pu présenter des insuffisances, en particulier en ce qui concerne les mesures agroenvironnementales et climatiques ou les aides versées aux producteurs bio.

Par ailleurs, il ne me paraît pas utile d'inscrire au budget des crédits représentant des risques sanitaires dont le montant n'est par définition pas connu. Cela n'a du reste jamais été fait. Comment alors tenter au Gouvernement un procès en insincérité ?

Sur la forêt, les crédits proposés sont plus stables. Cela témoigne plutôt d'un certain redressement et doit être apprécié en fonction des économies liées à l'achèvement des travaux consécutifs à la tempête Klaus. Les économies rendues possibles par les travaux déjà réalisés sont recyclées pour soutenir l'investissement forestier et réhabiliter les terrains montagneux.

L'Office national des forêts se porte mieux. Son nouveau contrat d'objectifs et de performances, négocié avec l'État et les communes forestières, préserve ses moyens tout en lui fixant des objectifs de mobilisation de la ressource plus élevés qu'on n'aurait pu le craindre.

Reste que l'économie forestière est vulnérable au cours du bois, variable clef du budget. Nous devons reboiser si nous voulons concilier l'ensemble des usages, dans le contexte de l'application de la loi sur la transition énergétique et de nos engagements internationaux. Le fonds stratégique devra sans doute trouver des moyens supplémentaires. Nous devons aussi encourager l'ONF à mener à terme ses réformes internes, qui sont en bonne voie.

Nous vous rendrons bientôt compte de notre mission de contrôle sur la sécurité sanitaire des aliments, composante capitale dans ses aspects sanitaire, économique et budgétaire. Le collectif demande ainsi 158 millions d'euros au titre de la compensation des pertes de revenu liées à la crise de l'influenza aviaire. Le suivi de terrain peut être défaillant dans certaines zones compte tenu du manque de vétérinaires libéraux, qui font le lien avec les administrations de l'État.

Les sujets d'inquiétudes ne manquent pas, liées à la fièvre catarrhale ovine ou à la résurgence de certaines maladies comme la tuberculose bovine. Si nous devons solder

l'affaire des vétérinaires en mission et de leurs droits à retraite, le Gouvernement n'est pas revenu sur son engagement de créer 180 postes d'inspection dans les abattoirs. Inutile de vous dire combien ces moyens sont nécessaires. L'engagement est tenu et en trois ans, les 180 postes auront été créés.

Je conclus en vous recommandant l'adoption des crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale pour 2017. Dans un contexte éprouvant pour les filières et pour les exploitations, alors qu'il a fallu faire face à des dépenses exceptionnelles pour répondre à des exigences qui avaient été peut-être négligées dans le passé, le budget 2017 témoigne du sérieux avec lequel le Gouvernement a réagi aux graves difficultés des producteurs et de la continuité de son action au service d'un développement rural durable.

M. Michel Bouvard. – Je suis sensible à la mention des problèmes que rencontre Osiris, source de difficultés sur le terrain pour les agriculteurs qui ne reçoivent pas les fonds attendus.

La Cour des comptes a regretté, dans sa dernière note d'exécution budgétaire, que beaucoup de dépenses fiscales relatives à la politique forestière n'aient pas été renseignées. J'ai consulté le bleu : six dépenses fiscales relatives aux politiques forestières ne le sont toujours pas. Ce n'est pas admissible : ces dispositifs ont été votés par le Parlement pour soutenir la filière forêt or nous ne savons rien de leur efficacité et des progrès qu'ils sont censés favoriser. On se moque du Parlement !

Nous examinerons dans quelques jours l'acte II de la loi Montagne. Encore faut-il que cela se traduise en actes. Je veux alerter sur la grande misère du service de restauration des terrains en montagne, la RTM. Le réchauffement climatique accroît les risques d'érosion, les problèmes hydrauliques, or dans le même temps, on réduit les effectifs du service de la RTM, qui a l'expertise sur les dangers et les risques. Comment entretient-on 20 000 ouvrages avec 9,686 millions d'euros en crédits de paiement ? Cela fait 484 euros par ouvrage. Rapporté à la superficie, cela fait 22 euros par hectare. Ces sites sont sensibles et dangereux : c'est pourquoi, sous le Second Empire, des acquisitions foncières ont été réalisées dans les Alpes et les Pyrénées et le service de la RTM créé. Notre incapacité à entretenir ces ouvrages pose un problème de sécurité et d'environnement.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Il faudra faire la lumière sur ce logiciel Osiris, qui a suscité semble-t-il des retards de paiement des apports de trésorerie remboursables : on compte 100 000 dossiers de moins. Preuve que le système des ATR ne fonctionne pas.

M. Michel Bouvard. – Il y a un problème d'information.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Vous connaissez bien, monsieur Bouvard, les aspects fiscaux de la forêt en montagne. Il est vrai que la forêt est obscure ; je souhaite que, prochainement, elle soit traversée de rais de soleil...

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. – S'agissant de l'ASP, des crédits sont prévus au budget de l'année 2017. Plus qu'un problème informatique, il y a eu une erreur d'appréciation quant à l'importance des moyens qu'il aurait fallu déployer.

J'ai également consulté le bleu budgétaire, et ne peux que souscrire à votre constat. Toujours est-il que les dépenses fiscales les plus significatives sont renseignées ; les

autres n'ont sans doute pas la même importance qu'un certain nombre d'exonérations sur les droits de mutation ou sur les investissements en forêt, qui pèsent davantage dans la gestion forestière.

Il y a un véritable conflit d'intérêts entre les propriétaires forestiers et les scieries. Depuis des années, il est demandé de restreindre les exportations de bois, en particulier à destination de la Chine. Un certain nombre de mesures environnementales ont été prises, avec l'exigence de traitement des grumes.

Pour un certain nombre d'essences, les cours sont bas, même s'ils fluctuent. On peut espérer que les résineux verront leur cours remonter, entraînés par le redémarrage de l'activité dans le bâtiment. Le chêne, essentiellement destiné à la tonnellerie et à l'exportation, se vend bien. Les autres essences, moins bien. Les propriétaires forestiers s'insurgent donc contre la limitation des exportations, qui étaient pour eux un moyen de soutenir les cours.

Quant au service de la RTM, je prends acte de vos propos. Cette question sera davantage prise en considération. En tout cas, je partage les préoccupations d'un parlementaire élu d'une région de montagne qui sait parfaitement de quoi il parle.

Mme Michèle André, présidente. – Je remercie les deux rapporteurs spéciaux pour leur rapport qui permet de disposer d'une vision très complète des interventions publiques au service de l'agriculture que nous devons soutenir.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Elle décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Administration générale et territoriale de l'État » (et article 52) – Examen du rapport spécial

La commission examine le rapport de M. Hervé Marseille, rapporteur spécial, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (et articles 52 bis et 52 ter).

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – Le budget de l'administration générale et territoriale de l'État pour 2017 est un budget de circonstances, d'abord parce que la programmation budgétaire pour 2017 porte la trace de modifications importantes du périmètre budgétaire, avec le rattachement pour plus de 80 millions d'euros du fonds interministériel de prévention de la délinquance, mais aussi en raison du cycle électoral à venir.

Le projet de budget, qui voit ses dotations croître de plus de 15 % pour un supplément de crédits de 386 millions d'euros, ne s'alourdit plus que de l'ordre de 3,3 % à 4,3 %, selon la conception qu'on choisit du périmètre constant, lorsqu'on neutralise ces éléments ponctuels.

Cette progression reste élevée et conduit à dépasser les plafonds de la loi de programmation des finances publiques. La hausse des charges résulte essentiellement des

mesures de revalorisation des rémunérations. C'est l'effet indice de la grille de la fonction publique, avec la revalorisation du point et la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). Par ailleurs, des mesures spéciales sont prévues pour accompagner l'application du « Plan préfetures nouvelle génération », le PPNG.

Le budget de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2017 nous laisse de ce point de vue au milieu du gué. Il enregistre le moins difficile du PPNG et laisse entiers les problèmes les plus délicats. Le PPNG est, en réalité, un plan de restructuration du réseau préfectoral. Il s'agit de délester les préfetures des missions d'accueil au guichet pour renforcer le contrôle de légalité et la mission de conseil aux collectivités territoriales, la coordination stratégique des administrations locales de l'État et les prestations d'ingénierie au service des collectivités.

Le budget programme les suppressions d'emplois de guichet, mais ne finance pas clairement le renforcement des ambitions annoncées.

La rationalisation de la fonction de délivrance des titres sécurisés, au cœur du PPNG, pose question. Les seuls guichets qui demeureront dans le réseau préfectoral seront ceux qui concernent les accueils des étrangers, dans le cadre de la délivrance des titres de séjour ou des demandes d'asile. Cela peut susciter des crispations d'autant que le ministère compte amplifier la dématérialisation du circuit des titres.

Pour la carte nationale d'identité comme pour les permis de conduire ou les certificats d'immatriculation, quelques dizaines de centres d'expertise et de ressources (CERT) traiteront les dossiers adressés par quelque deux mille mairies sélectionnées, comme pour le passeport biométrique, pour procéder au recueil des données.

Dans cette affaire, l'État donne le sentiment de s'éloigner du local. Il faudra mettre à niveau les compensations qu'appellent les suppléments de charges devant peser sur les communes d'accueil des stations de recueil de données.

Enfin, les problèmes de sécurité informatique sont cruciaux et des besoins de renforcement déjà identifiés.

Des financements croisés marquent l'équilibre financier de l'Agence nationale des titres sécurisés, le passeport biométrique finançant d'autres productions. Ce n'est pas satisfaisant. Les dépenses paraissent mieux maîtrisées, mais le monopole de l'Imprimerie nationale doit être pris en considération.

L'autre dimension du PPNG doit être le retour de l'État dans les territoires par un recentrage du réseau préfectoral sur les missions stratégiques. Le budget n'en porte pas la trace, sinon par les emplois créés pour répondre à la crise des migrants et aux demandes d'asile ce qui n'est pas négligeable. Pour le reste, ni le contrôle de légalité, ni le conseil aux collectivités territoriales, ni l'ingénierie territoriale ne sortent renforcés du budget. Les modifications apportées à l'administration décentralisée de l'État appelleront d'autres prolongements. Quant à la restructuration de la présence infradépartementale de l'État, elle demeure marquée par l'ouverture de maisons de l'État et de maisons d'accès du public aux services publics, sans que l'impact sur le réseau des sous-préfetures soit clairement exposé. Il est intéressant de mieux cartographier les sous-préfetures en tenant compte des intercommunalités nouvelles, mais n'oublions pas les territoires ruraux.

Élément majeur de ce budget, les élections prévues en 2017. La programmation tient compte du projet de dématérialiser la propagande électorale pour les élections présidentielles et législatives – objet d'un article rattaché qui a été supprimé par l'Assemblée nationale. La décision relève traditionnellement de l'assemblée concernée. Il est d'autant plus sage de stabiliser les conditions de la propagande électorale que la réception des documents de propagande sous forme papier provoque un effet-signal qui joue pour la participation électorale. Je vous proposerai donc de confirmer le vote de l'Assemblée nationale.

Les circonstances historiques ont laissé au règlement le soin de préciser les règles d'organisation de la propagande électorale pour l'élection présidentielle, curiosité regrettable. Les dotations aux formations politiques sont maintenues, comme l'an dernier. On constate une lente érosion de leur valeur réelle.

Enfin, je souhaite que les frais élevés que supporte le budget au titre de l'administration centrale du ministère fassent l'objet d'audits à la mesure de leur volume, que les actifs immobiliers estimés à plus de 2,5 milliards d'euros soient gérés plus activement de même que les locations du ministère.

Pour finir, les dépenses de contentieux, qui résultent de choix d'action discutables, doivent être plus sincèrement évaluées en loi de finances initiale.

Le rapport que je vous présente ne manque pas de relever quelques points de perplexité mais il faut aussi tenir compte d'autres considérations. Un certain nombre de conditions sont réunies pour améliorer les services rendus aux collectivités territoriales par le réseau préfectoral. À la prochaine législature d'aller plus loin. Nous pouvons aboutir à une solution satisfaisante pour ménager les mairies qui désirent continuer à jouer un rôle de proximité dans la délivrance des titres sécurisés.

Par ailleurs, il faut tenir compte des circonstances. Les services sont fortement sollicités du fait de la crise migratoire et de l'état d'urgence.

Enfin, le Gouvernement a entendu le Parlement en renonçant à des projets quelque peu précipités de réorganisation de la propagande électorale. Il va, c'est à noter, au-delà des conséquences budgétaires du vote de l'Assemblée nationale, qui ne concernait que les élections législatives, en l'étendant à l'élection présidentielle.

Dans ces conditions, je vous recommande l'adoption des crédits de la mission pour 2017.

M. Gérard Longuet. – Merci d'avoir évoqué un sujet qui préoccupe les élus locaux, à savoir le déploiement de l'administration préfectorale, entre changement et continuité.

Je connais relativement bien le territoire, étant d'ailleurs moi-même issu du corps préfectoral, et je peux vous dire que la réduction de nombre des préfectures de région n'est pas sans inconvénient. Je pense au Grand Est : le préfet de région réside à Strasbourg, ville qui a beaucoup de charme et de rayonnement, mais qui est inaccessible pour huit des dix départements de la région. Difficile, pour les responsables territoriaux, d'établir des relations avec l'État quand la préfecture de région est distante de plus de 200 kilomètres. Cela s'apparente à une véritable démission de l'État. Les élus peuvent devoir gérer une crise

industrielle ponctuelle ou un conflit autour d'un équipement majeur ; à cet égard, la diminution du nombre des préfectures de région, l'incompréhension que suscite l'organisation territoriale des services extérieurs de l'État, mettent à mal le fonctionnement du système. Ajoutez l'instabilité chronique du corps préfectoral, et l'on peut considérer que la présence de l'État sur le territoire au niveau stratégique n'est pas satisfaisante, quelle que soit la bonne volonté des préfets de région.

Au niveau infradépartemental, il faut distinguer l'accueil du public et la présence de l'État. On peut comprendre que la numérisation rende moins indispensable la présence physique de fonctionnaires. Le numérique, s'il se double d'un déploiement de la fibre optique, apporte une réponse satisfaisante en qualité de service.

Les sous-préfets sont en général de hauts fonctionnaires compétents, qui assurent une fonction de conseil ou d'intermédiation entre les responsables territoriaux élus et l'administration de l'État. La suppression des sous-préfectures serait absurde, sauf si l'État renonce à s'occuper du territoire. Auquel cas on pourrait envisager des regroupements plus importants encore. Mais si l'État, qui gère plus de 55 % de la richesse nationale, prétend apporter à ceux qui exercent des responsabilités un service d'écoute, d'information et de conseil, comment supprimer la présence physique du sous-préfet ? Certes, il est souvent seul, mais il a l'expérience, le niveau et les relations au sein de l'administration pour apporter une véritable réponse, surtout si le préfet de département lui confie des missions au niveau départemental qui lui permettent d'échapper à l'isolement.

Vous citez dans votre rapport l'expérimentation menée en Alsace-Lorraine. En Alsace et en Moselle, nous avons hérité du système allemand de quadrillage intense, et sans doute excessif, du territoire. C'est pourquoi l'Alsace et la Moselle comptaient beaucoup de sous-préfectures. Mais on ne peut transposer cette expérimentation dans la France de l'intérieur.

L'État veut-il exister sur le territoire ? Si oui, qu'il conserve des moyens humains de qualité : il ne peut pas à la fois prétendre s'occuper de tout et être absent de nos territoires.

M. Marc Laménie. – Il n'est pas simple pour les élus locaux d'obtenir des conseils. Les petites sous-préfectures ont vu leurs heures d'ouverture sensiblement réduites ; vont-elles être remplacées par des maisons de services au public ? La dématérialisation des actes a été une source d'économie pour les communes – mais nous restons attachés à la propagande électorale sur papier, essentielle pour la participation électorale.

M. Michel Canevet. – La dématérialisation de la propagande électorale mérite d'être expérimentée avant d'être généralisée : la fracture numérique est une réalité, attention à ne pas exclure les plus défavorisés de l'exercice de la démocratie.

Le déploiement des titres sécurisés a été très rapide. Les communes concernées par l'expérimentation ont été avisées très récemment ; la mienne doit être prête au 1^{er} décembre. Or avec une compensation de 3 500 euros, on est loin de la réalité des coûts qu'entraînent les stations de recueil de données.

Je sais que les comptes de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), dont le fonds de roulement baisse, ne permettent pas d'abonder les dotations au profit des

collectivités. Quelles propositions pour que ces dernières, confrontées à ces charges nouvelles, ne soient pas pénalisées ?

M. Antoine Lefèvre. – Nous avons déjà abordé l’an dernier la question de la dématérialisation de la propagande électorale, sujet d’actualité avec les échéances électorales qui se profilent. Où en est-on de la concertation annoncée avec les associations d’élus locaux et la commission des lois ?

Il faut réorganiser rapidement les sous-préfectures, dont certaines ne comptent guère plus que le chauffeur, la cuisinière et la secrétaire. C’est peu pour venir en appui aux élus locaux. Dans ma ville de Laon, la préfecture de l’Aisne est désormais fermée tous les après-midi. Cela fait mauvais effet, croyez-moi !

M. Éric Doligé. – Je travaille avec Marie-Françoise Perol-Dumont à un rapport, au nom de la délégation aux collectivités territoriales, sur l’adaptation des missions de l’État à la réorganisation du territoire. À entendre le ministère et les préfectures, tout va bien. Ce que démentent les collectivités : à Limoges, on n’a jamais vu le préfet de région depuis qu’il est parti pour Bordeaux. Quant au préfet de département, il n’a pas de délégation. Il y a un vrai manque de proximité. Les collectivités estiment donc que, compte tenu de ses moyens restreints, l’État devrait se recentrer sur ses missions régaliennes, plutôt que sur la culture ou le sport.

Mme Michèle André, présidente. – Les directions départementales ne dépendent pas des préfectures, elles n’entrent pas dans le périmètre de la mission.

M. Éric Doligé. – Drac, Dreal et autres sont tout de même autour du préfet, qui est le chef de l’administration.

Mme Michèle André, présidente. – Il est le représentant du Gouvernement sur le territoire.

M. Éric Doligé. – Justement, il est contourné par l’administration, qui s’adresse directement au ministère. Or les collectivités se sentent perdues sans une vraie autorité locale. Les citoyens, les élus s’interrogent. Cette analyse est partagée, par-delà les clivages politiques !

M. Vincent Éblé. – S’il est une mission qui répond à l’exigence de sobriété de l’État, c’est bien celle-ci. Encore faut-il que l’action générale et territoriale de l’État soit conduite avec efficacité. La question n’est pas tant celle du montant des crédits que de la bonne adaptation des dispositifs. Après les phases actives de décentralisation des compétences, une réforme plus poussée de la présence, y compris symbolique, de l’État dans les territoires doit être envisagée. Le regroupement des collectivités permettra une représentation adaptée, à condition que le préfet de région prenne en compte la diversité des territoires sous son autorité. On peut mener une action efficace sans forcément découper le territoire : le temps n’est plus aux sous-préfets des champs et aux sous-préfets des villes, au train de vie grandiose, mais à la présence, partout, d’un État moderne, à moindre coût. Les frais de maison, les hôtels particuliers historiques sont devenus difficile à justifier.

Si je prône la mobilisation autour du développement des usages numériques, notamment pour la transmission d’informations, encore faut-il distinguer entre une élection

emblématique comme la présidentielle et une élection de proximité, où la propagande papier est nécessaire, ne serait-ce que pour savoir qui est candidat.

Mme Michèle André, présidente. – Nous sommes tous d'accord.

M. Vincent Éblé. – Cela dit, on peut faire des économies. On pourrait imaginer, par exemple, que seuls les citoyens qui le souhaitent aient accès à la propagande papier.

Efforçons-nous d'être modestes dans les dépenses d'administration générale et dans la structuration des administrations territoriales. Si l'on ne parvient pas à faire des économies ici, où en fera-t-on ?

M. Francis Delattre. – On a déshabillé les préfetures de tous les moyens d'ingénierie qui leur permettaient de porter une vision positive de l'aménagement. Désormais, elles ne se préoccupent plus que de contrôle et de sécurité. La réforme Perben est une catastrophe pour les départements de la région parisienne, qui a fait exploser les délais. Or les petites et moyennes communes ont besoin de soutien logistique. Chez moi, le carrefour les autoroutes A15 et A115 est particulièrement accidentogène, du fait de problèmes d'aquaplaning – mais la gestion du problème relève d'une administration située à Créteil ! Un vrai bazar !

Après le gros investissement sur les passeports, le réseau sera-t-il le même pour les cartes nationales d'identité ? Et serons-nous enfin indemnisés à la hauteur des dépenses ?

Enfin, la délivrance des cartes d'immatriculations et des permis dans un même garage fait courir un risque de distorsion de concurrence entre les gros concessionnaires et les autres – sans parler du risque de traficotage... Avec cette privatisation croissante, l'État abandonne toute velléité de contrôle !

M. Vincent Capo-Canellas. – Le financement des partis politiques est maintenu à son niveau antérieur – mais cette stabilisation vient après des années de baisse. C'est une érosion en valeur réelle. Cela signifie des moyens en moins pour la démocratie. Le rattachement financier des parlementaires mériterait d'être modernisé : il pourrait intervenir une fois pour toutes, au moment de l'élection, plutôt que de devoir être renouvelé chaque année.

La question des emprises immobilières appelle aussi une rationalisation, car la contribution des cessions au budget opérationnel n'est pas mince : 14,4 % du produit ! Comment l'expliquer ?

M. Jean-Claude Boulard. – Dans certains départements, dont le mien, le préfet de département reçoit délégation du préfet de région pour instruire les dossiers. En outre, il applique l'instruction émise il y a quelques mois par le Premier ministre ordonnant de faire une interprétation facilitatrice des normes. Car pour les normes comme pour la Bible ou le Coran, on peut en avoir une lecture intégriste ou une lecture ouverte... ce qui change tout !

Mme Michèle André, présidente. – Instruction à annexer au rapport !

M. Jean-Claude Boulard. – C'est une proposition que nous avons formulée avec Alain Lambert. Tous les maires devraient avoir cette instruction dans leur poche ! Un exemple : un immeuble situé dans le périmètre des 500 mètres autour d'un édifice classé ou inscrit ne peut faire l'objet d'aucuns travaux « de nature à en affecter l'aspect ». Une lecture

facilitatrice de ces termes débloque bien des dossiers ! Preuve qu'il sort beaucoup de choses intéressantes de la Sarthe...

M. Thierry Carcenac. – La commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) du Comité des finances locales peut être saisie pour évaluer les transferts de compétences et de charges.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Merci de le rappeler. Mais quels sont les prolongements effectifs ?

M. Thierry Carcenac. – Pas de sanction, mais certaines collectivités sont parvenues à obtenir une indemnisation.

Mme Michèle André, présidente. – Je me dois de rappeler que le non-respect par les partis politiques de la loi sur la parité leur coûte 5,6 millions d'euros en pénalités.

M. Antoine Lefèvre. – C'est pourquoi on fait la quête dimanche prochain !

M. Michel Canevet. – Parfois, on ne trouve pas de candidates...

M. Vincent Capo-Canellas. – L'année prochaine, les amendes vont tripler.

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – Je partage pour l'essentiel les observations et témoignages de nos collègues. C'est pourquoi je dis que nous sommes au milieu du gué : il faut un accompagnement des collectivités locales dans les secteurs plus ruraux. Or l'instabilité préfectorale va de pair avec l'instabilité territoriale. Avec la modification des périmètres, l'administration de l'État doit se conformer à de nouvelles cartes qui se superposent. Sur les 238 sous-préfectures, soixante comptent moins de dix employés. Une rationalisation s'impose. Certes, outre la perte de standing, la fermeture d'une sous-préfecture peut entraîner des anomalies fiscales : cela a été le cas à Guebwiller, qui a perdu du coup un supplément de dotation...

La compensation prévue pour les cartes nationales d'identité est clairement insuffisante. Le ministre de l'intérieur a proposé une rallonge de sorte que finalement les compensations aux communes pourraient atteindre entre 40 et 50 millions d'euros. Il faut continuer la négociation. Les grandes associations d'élus sont consultées par le Gouvernement sur l'ensemble de ces sujets.

Oui, le coût des élections est important. C'est pourquoi le Gouvernement propose la dématérialisation de la propagande. Un tirage au sort serait encore moins coûteux, mais répondrait-il à nos exigences démocratiques ? Il est heureux qu'on soit revenu à plus de raison.

En effet, Éric Doligé, la réorganisation territoriale complique le redéploiement des services de l'État.

Vincent Eblé souhaite un État sobre et numérique, j'en prends acte.

Pour les cartes nationales d'identité, le réseau sera le même, avec peut-être un peu plus de points d'entrée. L'indemnisation est clairement insuffisante, je l'ai dit. La présidente Michèle André a alerté par le passé sur le risque de destruction du tissu rural. Il faut une

discussion avec les associations d'élus et les petites communes pour parer aux difficultés financières et en termes de proximité.

Les cessions font l'objet d'un versement au budget général, qui reverse – après avoir prélevé une fraction. D'où le différentiel.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Elle décide en outre de proposer de confirmer la suppression de l'article 52 et d'adopter les articles 52 bis et 52 ter.

La réunion est close à 12 h 40.

Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Justice » - Examen du rapport spécial

La réunion est ouverte à 15 h 40.

La commission examine le rapport de M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, sur la mission « Justice » (et article 57).

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – Les crédits de la mission « Justice » concernent les moyens de la justice judiciaire, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Le Garde des Sceaux semble avoir pris la mesure du désarroi, notamment matériel, dans lequel se trouvent les juridictions. Il propose de renforcer leurs moyens et de créer plus de 2 000 postes, dont des postes de magistrats ou de greffiers. Il a également annoncé en octobre un ambitieux plan de construction d'établissements pénitentiaires.

Malgré des crédits de paiement (CP) de 8,6 milliards d'euros, en hausse d'environ 5 %, par rapport à 2016, je ne peux souscrire à ce projet de budget.

En effet, cette augmentation significative des moyens doit être replacée dans son contexte. Depuis 2012, alors que le Parlement avait adopté un budget ambitieux, les dépenses effectives sont restées en deçà des crédits votés : il s'agit moins d'une maîtrise réelle des dépenses que de tentatives pour respecter la norme de dépenses, comme le montre l'augmentation continue des charges à payer. Ainsi, si les charges à payer sont de la même ampleur en 2016 qu'en 2015, leur résorption absorberait la quasi-totalité de l'augmentation des crédits prévue en 2017.

Par ailleurs, la hausse des CP de la mission correspond à l'évolution tendancielle des dépenses, et en particulier au coût de l'augmentation des effectifs en 2016 et en 2017, ce qui est normal. Ce qui l'est moins, c'est que les mesures nouvelles, les annonces, ne sont pas financées.

C'est notamment le cas de la construction de places de prison. Le Gouvernement propose d'en construire plus de 6 000 sans dégrader le déficit public grâce à un tour de passe-passe : il ouvre 1,2 milliard d'euros d'autorisations d'engagement (AE), afin que l'administration pénitentiaire commence les recherches de terrain et engage les dépenses afférentes. Charge au prochain Gouvernement de trouver les moyens pour les financer ! Certes, vu l'état de nos prisons et vu la surpopulation carcérale, une action volontariste est indispensable – même s'il ne faudrait pas oublier de s'interroger sur l'efficacité de la réponse

pénale. Mais est-ce bien raisonnable, à six mois des élections, d'initier de tels chantiers et de laisser la facture à la majorité suivante ?

Ce projet de budget arrive donc un peu tard.

J'ai comparé les moyens de la justice judiciaire avec ceux de la justice administrative : la différence de traitement entre les deux ordres de juridiction se creuse.

Pour savoir si un budget est prioritaire, nous étudions souvent son évolution par rapport à celle des autres budgets. Les ordres de grandeur sont également significatifs : en 2017, les moyens de la justice judiciaire sont inférieurs aux crédits accordés à l'audiovisuel public.

Le Gouvernement propose d'augmenter les effectifs, notamment de magistrats et de greffiers, dans les juridictions ; la pyramide des âges rend ces recrutements nécessaires. C'est d'autant plus important qu'il faut anticiper ses effets, puisque la formation d'un magistrat dure 31 mois. Malgré ces recrutements, en hausse depuis 2015, le taux de vacance des magistrats affectés en juridictions atteint 6 %, ce qui est préoccupant.

La budgétisation des frais de justice me laisse sceptique. Le rapporteur général nous a présenté à la rentrée un projet de décret d'avance qui ouvrirait des crédits en leur faveur. Le Gouvernement avait indiqué que ce dérapage résultait des attentats. Toutefois, selon le ministère de la justice, les économies prévues dans la précédente loi de finances n'ont pas pu être réalisées, notamment en raison du décalage du déploiement de la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ). C'est désormais cette plateforme que doivent utiliser les enquêteurs pour réaliser les écoutes ordonnées par le juge. Cependant, selon les syndicats de policiers, elle n'est pas fiable et n'offre pas les mêmes fonctionnalités que le matériel qui était jusqu'à présent loué à des prestataires privés.

Par conséquent, les économies de 35 millions d'euros environ sur les frais de justice que devrait générer le déploiement de la PNIJ me paraissent assez peu crédibles. Les reports de crédits risquent de repartir à la hausse.

La décision de créer une telle plateforme a été prise en 2005 ; onze ans plus tard, elle n'est toujours pas pleinement opérationnelle. Les bénéfices en termes de rapidité et l'automatisation des réquisitions auprès des opérateurs de téléphonie sont indéniables. Le problème concerne les écoutes elles-mêmes. Ce projet, dont le coût total s'élève à 121 millions d'euros, ne doit pas être abandonné car il devrait entraîner des économies significatives. À titre de comparaison, les frais d'interceptions judiciaires ont coûté plus de 110 millions d'euros en 2015.

Toutefois, il me semble indispensable de renforcer la coordination interministérielle, de mieux piloter le projet avec Thalès, qui a été sélectionné pour réaliser la PNIJ, et le cas échéant, de continuer à travailler avec les prestataires privés loueurs de matériel, qui proposent des fonctionnalités différentes.

Je me suis également intéressé à l'indemnisation des victimes du terrorisme. Le fonds de garantie qui remplit cette mission est financé par un prélèvement de 4,30 euros sur les contrats d'assurance. Comme sa trésorerie était particulièrement abondante, il a vu ses missions étendues et l'indemnisation des victimes du terrorisme ne correspond qu'à une très faible part de ses activités. Aujourd'hui, grâce à 1,4 milliard d'euros de trésorerie, il peut faire

face aux demandes d'indemnisation des victimes des attentats de janvier et novembre 2015 et de juillet 2016. Toutefois, son modèle de financement ne paraît pas adapté à des attaques terroristes de l'ampleur de celles de novembre 2015 ou de juillet dernier. Un fonds abondé par des crédits budgétaires, susceptibles d'être mobilisés à tout instant, serait plus pertinent. Il éviterait de créer des réserves en vue d'une dépense par nature volatile – et que l'on souhaite nulle.

Le volet pénitentiaire du budget est principalement marqué par le plan de construction de nouvelles places de prison, mais aussi par le recrutement de 1 255 surveillants pénitentiaires. L'attractivité du recrutement reste un enjeu majeur, alors que les conditions d'exercice du métier sont difficiles, notamment à cause de la surpopulation carcérale.

Depuis le début de l'année, plus 30 000 téléphones portables ont été saisis en prison. Les brouilleurs dont disposent certains établissements n'ont pas évolué avec la technologie. Ils brouillent la 2G mais pas la 4G. Certains détenus utilisent donc des téléphones portables pour contacter leurs proches, voire leurs victimes, pour prendre en photo les surveillants ou leur véhicule et les menacer. C'est inacceptable. À Osny, où un surveillant a été violemment agressé, des détenus ont pu ensuite intimider les familles du personnel, alors même que celles-ci résident dans un autre département. Nous devons trouver une solution à tout prix. Je l'ai dit hier au ministre, qui m'a indiqué avoir lancé un dialogue compétitif avec plusieurs entreprises pour trouver un moyen de brouillage efficace et adaptable sur le temps long.

Les extractions judiciaires sont depuis 2012 de la responsabilité de l'administration pénitentiaire et non plus des forces de sécurité intérieure. Au 31 juillet 2016, le taux d'impossibilité de faire était de l'ordre de 20 %, c'est-à-dire que, par exemple, lorsqu'un magistrat demande à voir un détenu, l'administration pénitentiaire indiquait, dans 20 % des cas, qu'elle n'en était pas capable. L'organisation de cette mission par le ministère de la justice n'est donc pas satisfaisante et doit être revue. De plus, le recours à la visioconférence devrait être facilité.

Le Gouvernement a procédé, en seconde délibération, au coup de rabot habituel et diminué de 42 millions d'euros le budget.

Compte tenu de ces remarques, surtout sur le financement du programme immobilier pénitentiaire, je vous propose de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Justice ». Quant à l'article 57, qui augmente le montant de l'unité de valeur utilisée pour le calcul de la rétribution de l'avocat au titre de l'aide juridictionnelle, j'y suis favorable. Il s'agit de la traduction d'un engagement pris par le ministère envers les représentants des avocats.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage votre analyse de ce budget. La nouvelle organisation des extractions judiciaires, si elle répond à une volonté compréhensible de décharger la police et la gendarmerie de missions qui ne relèvent pas de la sécurité publique en les confiant progressivement au ministère de la justice, ne donne pas satisfaction. Le procureur de la République dans mon département me signalait la semaine dernière que certains détenus doivent être remis en liberté car leur audition n'a pu avoir lieu dans les délais. Il y a là un vrai dysfonctionnement. Le développement de l'usage de la visioconférence diminuerait le nombre d'extractions, mais il faut, pour y avoir recours, l'accord de la personne incarcérée, et tous les avocats le refusent. Pourtant, cela éviterait des

extractions dangereuses, sans parler de leur coût : dans un département où il n'y a plus de maison d'arrêt, il faut faire 160 kilomètres aller-retour.

Antoine Lefèvre a raison d'émettre un avis défavorable à ce budget. Il le fait d'ailleurs pour les mêmes raisons qui nous poussent à déposer une question préalable : c'est un budget d'affichage, construit autour d'effets d'annonce. En ouvrant des autorisations d'engagement sans crédits de paiement, on peut annoncer toutes les places de prison que l'on veut – après des années d'un blocage imposé par Christiane Taubira – en reportant l'impact budgétaire sur les années suivantes. Vouloir accroître le nombre de places est une bonne chose, mais le Gouvernement a discrètement repoussé l'obligation d'encellulement individuel. Le taux d'occupation de certaines maisons d'arrêt dépasse les 200 %, des détenus dorment sur des matelas posés à même le sol... Je salue donc l'inflexion du discours, mais déplore qu'elle n'ait aucune traduction budgétaire.

M. Philippe Dallier. – Le rapport évoque le manque d'attractivité de l'Île-de-France. De fait, le tribunal de Bobigny avait défrayé la chronique au printemps dernier car plusieurs affaires avaient été abandonnées, faute d'avoir pu être jugées dans les temps. Le ministre a depuis annoncé l'octroi de postes supplémentaires. Les dossiers concernés ont-ils pu être traités ?

M. Jean Pierre Vogel. – Après une prise d'otage le 4 août dernier, et une tentative en septembre, les parlementaires de mon département ont décidé d'aller visiter la maison d'arrêt des Croisettes au Mans. Les organisations syndicales étaient unanimes à nous faire part d'énormes difficultés de fonctionnement dans cette prison, pourtant quasi-neuve : surpopulation – 400 détenus pour 300 places –, violences envers les surveillants... Il y a des téléphones portables dans toutes les cellules, apportés par des mules, tout comme la drogue, des outils ou des armes blanches, puisque les fouilles à corps sont désormais interdites. Les surveillants se font cracher dessus, insulter. La règle est que, dans ce cas, le détenu soit déplacé dans un autre établissement. Comme les autres prisons sont pleines, elle n'est jamais appliquée. Je ne suis certes pas un spécialiste des prisons, n'y ayant jamais séjourné...

M. Gérard Longuet. – Il ne faut pas insulter l'avenir !

M. Jean Pierre Vogel. – Il me semble que les maisons d'arrêt sont faites pour les condamnés à moins de deux ans d'emprisonnement.

Mme Michèle André, présidente. – Ainsi que pour les personnes attendant d'être jugées.

M. Jean Pierre Vogel. – Le centre pénitentiaire le plus proche est celui d'Argentan. Les condamnés à plus de deux ans devraient y être placés, mais il est plein ! Les conditions de travail pénibles engendrent un fort absentéisme, ce qui impose pour compenser nombre d'heures supplémentaires, qui ne sont jamais récupérées : certains agents font des *burn-out*. Bref, il faut renforcer les moyens humains et matériels pour leur assurer de meilleures conditions de travail.

M. Philippe Dominati. – Le rapporteur a évoqué l'une de mes préoccupations : le transfert des transfèrements à l'administration pénitentiaire. Le nouveau système ne fonctionne pas, et les forces de l'ordre en sont pénalisées, puisque malgré la budgétisation de 30 000 heures de gendarmes supplémentaires, les magistrats continuent à réquisitionner les forces de l'ordre pour des tâches indues.

L'augmentation des frais de personnel s'accompagne-t-elle d'une hausse des crédits de fonctionnement et d'investissement, ou se fait-elle à leur détriment ?

M. Roger Karoutchi. – Les problèmes de financement de l'achèvement des travaux de la cité judiciaire, porte de Clichy, sont-ils réglés ? Cette cité judiciaire pourra-t-elle ouvrir en 2017 ? Le retard est-il tel qu'il faille attendre 2018 ? Cela poserait des problèmes dans l'ancien palais de Justice, et pour les aménagements qui lui sont liés.

Mme Marie-France Beaufils. – Nous connaissons tous le problème du manque de places dans les prisons : celle de Tours est aussi en surcharge. Si les jugements étaient prononcés plus rapidement, les maisons d'arrêts seraient désengorgées. Cela renvoie au manque de magistrats. Et former un magistrat demande du temps !

Vous n'avez guère évoqué la protection judiciaire de la jeunesse. Pourtant, ses moyens baissent depuis des années, ce qui se ressent douloureusement sur le terrain. Or son action est indispensable pour faire en sorte que ceux qui ont eu un premier accident dans leur comportement évitent un emprisonnement plus long.

M. Vincent Capo-Canellas. – L'administration pénitentiaire souffre du malaise carcéral. Le problème n'est pas tant l'insuffisance des crédits que le gel par Bercy, en cours d'année, des dépenses les plus visibles, comme les petits travaux d'amélioration ou d'aménagement. C'est un signal déplorable, et la Chancellerie en est bien consciente. Pouvez-vous passer le message à Bercy ?

M. Gérard Longuet. – Tous les centres de détention ne sont pas saturés. Dans la Meuse, nous avons des places, mais les familles des détenus récusent certaines destinations pour des raisons de commodité. Quelle autorité régule les affectations entre les centres ?

La clientèle, si j'ose dire, des maisons d'arrêt, est-elle segmentée ? Elle comporte aussi bien des prévenus que des condamnés à de très courtes peines, ou en fin de peine, qui n'exigent certes pas le même type d'encadrement que d'autres types de détenus. L'administration pénitentiaire réfléchit-elle à diversifier les conditions de détention entre les détenus qui exigent un isolement absolu et, par exemple, les dangereux récidivistes du permis de conduire ? Ceux-ci travaillent dans la journée, dorment en prison, mais ne justifient pas du même traitement qu'un criminel lourdement condamné.

Quel est le coût unitaire de séjour ? Je suis sidéré par ces coûts. En termes de fonctionnement, les coûts unitaires annuels les plus élevés se trouvent dans les centres éducatifs fermés, où ils peuvent dépasser les 100 000 euros. Ailleurs, le coût moyen doit être de 30 000 euros par an. Il serait bon que la commission dispose des chiffres exacts.

M. Charles Guené. – Je m'intéresse à la centrale de Clairvaux, qui est vouée à la destruction, pour des raisons qui nous échappent, comme elles semblent échapper au ministre, puisque celui-ci a demandé un nouvel audit. Les prisons ne pourraient-elles pas être un vecteur d'aménagement du territoire ? Celle-ci fonctionnait bien, si ce n'est que ses cellules sont un peu exigües. Avez-vous eu accès au dossier ? A l'heure où les places manquent, n'est-il pas un peu léger de détruire cette centrale ?

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – Certes, le système des extractions judiciaires ne donne pas satisfaction. La commission des lois devrait chercher des voies d'amélioration de la procédure. Le Garde des Sceaux a évoqué hier ce problème devant elle.

L'Île-de-France souffre en effet d'un déficit d'attractivité, que ce soit en juridictions ou dans l'administration pénitentiaire. À Bobigny, la durée moyenne en poste est d'un an et six mois. La direction des services judiciaires nous a dit vouloir limiter le *turn-over*. Beaucoup des magistrats qui sont affectés au TGI de Bobigny sortent à peine de l'ENM.

Jean Pierre Vogel a témoigné du malaise carcéral. Les portables sont effectivement monnaie courante en prison. Certains détenus sortent même de leur cellule le téléphone à l'oreille pour aller à la douche, avant de se rappeler que c'est interdit.

Depuis la mise en place du plan antiterroriste, le dispositif du coût du « sac à dos » a permis de lier l'évolution des crédits de fonctionnement des juridictions et de l'administration pénitentiaire à celle des effectifs.

J'ai visité le chantier de la cité judiciaire, quelques jours avant l'annonce du report de sa mise en service. Avec les attentats, de nouvelles normes de sécurité ont été imposées. Ce décalage présente toutefois un intérêt, car les moyens de transports n'ont pas encore été adaptés : le métro n'arrive pas encore, et je m'inquiète du faible nombre de places de parking. La RATP a toutefois été sollicitée pour prévoir des renforts de bus dès l'ouverture. En tous cas, la mutualisation des moyens sur de site devrait avoir un réel impact.

La protection judiciaire de la jeunesse figurait en bonne place dans mes deux précédents rapports. Sa directrice, Catherine Sultan, fait un travail remarquable, et ses moyens ont été renforcés depuis 2012, ce qui se justifie pleinement au vu des résultats. Dans les centres éducatifs fermés, il y a quasiment un éducateur par mineur, ce qui accroît effectivement le coût de séjour unitaire.

Le taux de mise en réserve des crédits de paiement est de 8 %, ce qui explique les difficultés relevées par Vincent Capo-Canellas dans la gestion, en cours d'exercice, pour l'administration pénitentiaire. Le ministre a engagé une réforme du secrétariat général du ministère de la Justice, ce qui pourra améliorer la situation.

Concernant les affectations entre centres, l'orientation se fait en fonction de critères géographiques et familiaux. Quant à la différenciation entre les détenus, je n'ai pas d'information précise sur ce point. Mais je sais qu'on évite de mélanger des détenus pour infractions au code de la route avec d'autres...

Enfin, la centrale de Clairvaux suscite des réactions fortes en raison de l'histoire de ce site. Le ministre a demandé un audit supplémentaire – est-ce pour gagner du temps ? Une bonne moitié des prisons sont vieilles d'un siècle ou plus. C'est un problème.

M. Gérard Longuet. – L'administration pénitentiaire adhère-t-elle à La demeure historique ?

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – À l'Union des Maisons Françaises !

M. Bernard Lalande. – *Quid* des bracelets électroniques à l'ère des objets connectés ? Et pourquoi n'est-on pas capable de brouiller les conversations téléphoniques, au 21^e siècle ?

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – Je n'ai pas eu le temps de mener des investigations approfondies sur le brouillage, mais je sais qu'en Allemagne, Siemens assure

un brouillage complet des prisons. C'est un enjeu de sécurité : un condamné pour agression sur son épouse peut continuer à la harceler par téléphone. Cela dit, des informations récoltées en écoutant les conversations téléphoniques tenues en prison peuvent constituer des renseignements utiles dans la lutte contre le terrorisme. Les téléphones sont introduits en prison par les parloirs, ou par parachutage. Certains détenus ont quatre ou cinq portables... Quant au déploiement du bracelet électronique, il se heurte notamment aux réticences des juges.

Mme Michèle André, présidente. – Le centre pénitentiaire pour femmes de Rennes est un lieu historique et qui répond parfaitement aux attentes. Présidente de la délégation aux droits des femmes, j'avais fait un rapport sur la question. Les femmes ne représentent que moins de 5 % de la population carcérale, et l'éloignement des familles peut poser problème. Nous pouvons nous inspirer de ce qui se passe en Espagne : allez à Aranjuez !

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Justice ». Elle décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 57.

Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Conseil et contrôle de l'État » - Examen du rapport spécial

La commission examine ensuite le rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, sur la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – La commission avait décidé de réserver, le 25 octobre dernier, sa position sur les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », en attente d'investigations complémentaires s'agissant des crédits relatifs au Conseil économique, social et environnemental.

J'ai rencontré le président du Conseil économique, social et environnemental, M. Patrick Bernasconi, et son secrétaire général le 9 novembre dernier qui m'ont apporté des précisions sur ce qui nous interrogeait, à savoir la hausse des crédits de personnel. Cette hausse d'1,7 million d'euros correspond à des créations de postes de catégorie A+ et A, mais ces créations sont compensées, de façon concomitante, par une suppression de 10 postes de catégorie C. On supprime ainsi des emplois moins qualifiés pour créer des postes d'administrateurs notamment. Il s'agit de renforcer les fonctions d'expertise afin d'améliorer, notamment, la qualité des avis rendus par le Conseil économique, social et environnemental. Le plafond global d'emploi, fixé à 150 ETPT, reste donc inchangé.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale, en seconde délibération, a minoré, au titre d'un « rabet » général, les crédits de la mission de 3 millions d'euros dont 0,2 million sur les crédits de titre 2 du Conseil économique, social et environnemental.

Les crédits des autres programmes de la mission – Conseil d'Etat et autres juridictions administratives, Cour des comptes et autres juridictions financières ainsi que le Haut conseil des finances publiques – n'ayant pas suscité d'interrogations, je vous propose d'adopter les crédits de la mission.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

**Projet de loi de finances pour 2017 – Communication de
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur les articles non rattachés
de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2017**

La commission entend ensuite une communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur les articles non rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2017.

Mme Michèle André, présidente. – Le calendrier habituel d'examen du projet de loi de finances nous aurait conduits à examiner le 6 décembre prochain le rapport du rapporteur général sur les articles non rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2017. Compte tenu de la perspective de dépôt d'une question préalable, le rapporteur général a souhaité nous présenter dès à présent une analyse des votes émis à l'Assemblée nationale sur ces articles.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'adoption par notre commission du principe du dépôt d'une question préalable rend nécessaire, de mon point de vue, une présentation des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale sur les articles non rattachés.

L'Assemblée nationale a ajouté 38 articles aux 23 articles de seconde partie non rattachés aux missions budgétaires. Ils vous ont été distribués et je me contenterai de vous donner des éclairages sur ceux d'entre eux qui appellent des observations particulières. L'Assemblée nationale a adopté l'article 38 instaurant le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, en l'ajustant sur un certain nombre de points que j'avais soulevés dans mon rapport d'information. La naissance d'un enfant sera ainsi mieux prise en compte, la pénalité pour modulation excessive du taux de prélèvement sera assouplie voire supprimée en cas de bonne foi, la grille de taux par défaut a été affinée, et un acompte de 30 % au titre des crédits d'impôt pour services à la personne et garde d'enfants sera versé au 1^{er} mars de chaque année.

M. André Gattolin. – Cet article est aussi long que tous les autres réunis !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous soulignez ainsi la complexité du dispositif. Le Gouvernement aurait pu s'abstenir d'embêter les entreprises en leur imposant de nouvelles missions fiscales en retenant, comme je le proposais, un prélèvement mensuel contemporain. Le prélèvement à la source, mécanisme individuel, est en effet à mon sens incompatible avec le caractère familialisé de l'impôt sur le revenu.

Les articles 38 *bis* et 38 *ter* soumettent à l'impôt sur le revenu, respectivement, les indemnités de fonction des parlementaires et des membres du Gouvernement.

L'article 40 proroge d'un an le dispositif « Pinel » en faveur de l'investissement locatif privé. Le coût total des dispositifs « Duflot » et « Pinel » est élevé : 360 millions d'euros en 2017. Ils ne sont en outre pas très efficaces ; leur but est de soutenir la construction immobilière, et non de loger nos concitoyens, ce qui conduit à construire dans les zones qui ne sont pas forcément les plus tendues. L'article 41 proroge d'un an le dispositif

« Censi-Bouvard », à l'exclusion de son volet consacré aux résidences de tourisme pour lesquelles est créée une réduction d'impôt plus ciblée.

L'article 44 porte le taux du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) de 6 % à 7 % à compter de l'exercice 2017. Nous en avons déjà parlé : la hausse du taux du CICE consolide un dispositif qui aurait dû prendre la forme d'une baisse de charges. Le coût budgétaire – nul en 2017 – ira croissant puisqu'il passera de 1,6 milliard d'euros en 2018 à 3,1 milliards d'euros en régime de croisière à compter de 2021. Bref, ces annonces sont faites à crédit...

M. François Marc. – Vous allez donc supprimer le CICE ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – ... sur la prochaine majorité, de même que le crédit d'impôt de taxe sur les salaires pour les employeurs qui ne bénéficient pas du CICE – associations, fondations, mutuelles – qui figure à l'article 49 *bis*.

M. François Marc. – C'est bien !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Oui, mais cela coûte 600 millions d'euros et, lorsque vous l'aviez proposé, le Gouvernement avait répondu qu'il n'en avait pas les moyens ! Bizarrement, la veille des élections se prête aux cadeaux fiscaux...

M. Jacques Chiron. – C'est que l'économie va mieux !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Christian Eckert, ancien professeur de mathématiques, s'amusait l'an passé à calculer le surcoût des amendements sénatoriaux : à notre tour de sortir la calculatrice ! Autre exemple : l'article 47 étend le crédit d'impôt pour l'emploi à domicile à l'ensemble des contribuables, pour un coût estimé à 1,1 milliard d'euros en 2018 ; le Trésor, lui, l'a évalué à 2 milliards d'euros en 2014...

Les députés ont aussi, avec les articles 46 *sexies* et 46 *septies*, accru les avantages fiscaux du crédit d'impôt en faveur des entreprises de jeux vidéo ; avec l'article 46 *octies*, ils ont abaissé de 1 million d'euros à 250 000 euros le montant minimum des dépenses éligibles au crédit d'impôt cinéma international, mesure qui n'est pas plus financée que les autres. Par ailleurs, mais cela me semble plus raisonnable, l'article 39 proroge le crédit d'impôt pour les métiers d'art et l'étend aux restaurateurs de patrimoine, pour un coût supplémentaire estimé à 3 millions d'euros en 2018.

L'article 46 *quater* reconduit le crédit d'impôt au titre des dépenses supportées par les exploitants agricoles afin d'assurer leur remplacement par des tiers dans les périodes de congé. Vu l'état de stress professionnel de nombreux agriculteurs, cette disposition s'impose. L'article 51 *undecies* demande au Gouvernement un rapport sur la pertinence et les impacts de la révision de la carte des zones défavorisées simples.

Les soutiens sectoriels ne se limitent pas aux crédits d'impôts d'État. L'article 39 *ter* rend obligatoire l'exonération facultative de cotisation foncière des entreprises et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises en faveur des diffuseurs de presse – ou kiosquiers –, ce qui concerne 11 500 points de vente et coûterait 7,5 millions d'euros. L'article 50 *decies* procède à une exonération facultative de cotisation foncière des entreprises en faveur des exploitants de petites salles de spectacle vivant. L'article 46 *bis* étend à la presse spécialisée en ligne le bénéfice du régime de provision pour investissement déductible

applicable aux entreprises de presse d'information politique et générale (IPG). L'article 51 *quater* met en application le protocole d'accord du 15 novembre 2016 sur la modernisation du réseau des buralistes.

J'en viens aux enjeux de compétitivité. Nous entendions à l'instant Gérard Mestrallet sur les conséquences du Brexit, dans le cadre des travaux du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Il nous a mis en garde contre l'envoi de signaux contradictoires sur l'attractivité de la place de Paris. La taxe sur les transactions financières « *intraday* », que nous serions seuls au monde à instaurer, n'est pas un signal positif... L'article 43, lui, propose un dispositif en faveur des impatriés pour huit ans, et non plus cinq ans, ce qui coûtera environ 85 millions d'euros à l'État et 68 millions d'euros à la sécurité sociale. Ce dispositif est bienvenu mais ne suffira pas à redresser l'image de Paris comme place financière dans la compétition avec Francfort, Dublin ou Amsterdam.

L'article 45 proroge jusqu'au 31 décembre 2019 la dépense fiscale en faveur des jeunes entreprises innovantes. Ce dispositif permet à de jeunes PME réalisant des dépenses de recherche et développement de bénéficier d'exonérations d'impôt sur les sociétés et, sur délibération des collectivités, d'impôts directs locaux. Pour l'impôt sur les sociétés, le coût de ce dispositif est limité à 11 millions d'euros par an, pour 500 bénéficiaires. De même, l'article 46 porte de 20 % à 30 % le crédit d'impôt pour certains investissements réalisés et exploités en Corse pour les TPE, ce qui coûtera 54 millions d'euros par an. En matière environnementale, l'article 42 augmente le plafond de déduction fiscale dont bénéficient les entreprises lors de l'acquisition ou la prise en location de véhicules de tourisme propres. Le plafond d'amortissement sera réduit pour les véhicules les plus polluants, dont la définition s'élargira chaque année. Cette mesure aurait un coût très limité de 1 million d'euros en 2018 puis serait neutre budgétairement en 2020.

L'article 48 supprime des taxes à faible rendement. Malgré l'avis défavorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a supprimé la taxe « farine ». Cette suppression avait déjà été votée par le Sénat lors du projet de loi de finances rectificative pour 2015. Il n'en reste pas moins que le produit de 66 millions d'euros allait à la mutuelle sociale agricole et qu'il faudra le compenser...

L'article 48 *bis* supprime définitivement l'écotaxe poids lourds. Quelle erreur ! Son abandon unilatéral et sans concertation entraînera une perte estimée à 969,2 millions d'euros. Il faudra y revenir un jour : nous ne pouvons demeurer le seul pays traversé par des poids lourds à refuser de les faire contribuer fiscalement à l'entretien du réseau.

L'article 49 procède à une réforme des minima sociaux qui va dans le sens d'une simplification et d'une harmonisation mais on peut regretter qu'il s'agisse d'une réforme *a minima*, beaucoup moins ambitieuse que celle envisagée.

Au-delà d'un grand nombre de crédits d'impôts et réductions diverses au-delà de 2018, il y a certaines hausses de fiscalité qui interviendront, elles, dès 2017 mais n'ont pas d'incidence sur le budget de l'État et sont donc retracées en seconde partie. L'article 50 *bis* prévoit ainsi une hausse du plafond des taux de versement transports ; l'article 50 *nonies* donne la possibilité pour les communes situées en zone tendue de moduler la surtaxe d'habitation sur les résidences secondaires entre 5 % et 60 %, contre 20 % actuellement, ce qui apparaît comme particulièrement excessif pour les contribuables qui seront concernés par le taux plafond. L'attractivité de la place de Paris en souffrira également...

Plusieurs articles relatifs aux finances locales sont techniques et n'appellent pas d'observations particulières. L'article 50 *undecies* fixe à 0,4 % l'actualisation des valeurs locatives des locaux d'habitation en 2017 et prévoit qu'à partir de 2018, celles-ci seront indexées sur l'inflation constatée l'année précédente, ce qui n'est pas tout à fait neutre en fin de législature...

L'article 50 *sexies* ouvre la possibilité pour les collectivités territoriales ayant plus de 25 % de logements sociaux de refuser l'application d'exonérations et d'un abattement de taxe foncière. L'article 50 *septies* exclut également d'exonérations de taxe foncière certaines opérations de démolition-reconstruction. Ces deux articles présentent des imperfections rédactionnelles. L'article 50 *octies* procède à une exonération systématique de taxe d'habitation en cas de vacances involontaires dans les HLM.

Trois articles appellent des observations particulières compte tenu des travaux déjà menés par notre commission sur ces sujets. L'article 46 *quinquies* crée un impôt sur les bénéficiaires détournés. Il s'agit de réintégrer à la base taxable en France les bénéficiaires réalisés par des multinationales qui n'y disposent pas d'établissement stable ; les bénéficiaires seraient soumis à l'impôt sur les sociétés en France dès lors qu'elles agissent via un agent commissionnaire, mais aussi qu'elles disposent d'un site de stockage ou d'un site internet de mise en relation. Or les notions d'établissement stable et d'agent commissionnaire sont définies par les conventions fiscales internationales – à l'article 5 du modèle OCDE – qui priment sur la loi française, ce qui rend le présent article inutile, voire source d'insécurité juridique ; il ne s'applique pas aux entreprises établies au sein de l'Union européenne, sauf si cette domiciliation a pour objet exclusif d'éviter ou d'atténuer l'impôt, critère très difficile à établir ; enfin la DGFIP dispose déjà d'outils juridiques, certes encore insuffisants, pour effectuer des redressements.

L'article 51 *septies*, introduit à l'initiative de Valérie Rabault, permet à l'administration fiscale, à titre expérimental et pour une durée de deux ans, d'indemniser toute personne étrangère aux administrations publiques, dès lors qu'elle lui a fourni des renseignements ayant amené la découverte d'un manquement à une obligation fiscale liée à la fraude fiscale internationale – et seulement celle-ci, il ne s'agit pas d'encourager la délation entre voisins. Sous réserve d'une expertise complémentaire, cette disposition me semble bienvenue, d'autant que l'indemnisation est pratiquée dans d'autres pays européens, notamment en Allemagne. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un revirement notable du Gouvernement par rapport à 2013 puisqu'il s'y était alors opposé dans le cadre des débats sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, alors même que notre commission des finances le proposait.

Enfin, toujours en matière de lutte contre la fraude, l'article 51 *ter*, adopté à l'initiative de Valérie Rabault, René Dosière et Pierre-Alain Muet, crée une obligation pour tous les assujettis à la TVA de signaler à l'administration fiscale dans les vingt-quatre heures et par télédéclaration les achats de biens ou les prestations de services réalisés auprès d'un autre assujetti. Cette procédure serait obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2018 pour les achats excédant 863 000 euros. L'intention des auteurs est louable, mais la fraude à la TVA ne concerne pas forcément des transactions importantes et cette disposition créerait une charge administrative importante pour les quelques dizaines de milliers d'entreprises concernées alors même que le secrétaire d'État au budget a indiqué que l'administration fiscale ne serait pas en mesure de traiter la masse d'informations qui lui serait transmise.

L'Assemblée nationale n'a donc introduit aucune disposition de nature à modifier la décision de principe de la commission des finances d'opposer la question préalable à l'ensemble du projet de loi de finances, bien au contraire : ce budget semble davantage encore une addition d'effets d'annonce et de cadeaux non financés.

M. Claude Raynal. – Je ne partage pas vos conclusions. On sent d'ailleurs dans vos propos le regret de ne pouvoir apporter votre touche au budget. Nous regrettons pour notre part de ne pas pouvoir faire notre travail ; nous aurions pu, sur de nombreux articles, améliorer ce budget.

L'article 41 prolonge d'un an le dispositif « Bouvard-Censi » et en change complètement le rôle, puisque ce n'est plus seulement l'immobilier neuf qui est visé, mais l'ancien. Il est dommage que le dispositif ne soit pas maintenu en l'état en 2017. Dans les Pyrénées, par exemple, certaines opérations sont en cours depuis un an ou deux ; il est parfois plus difficile de trouver un exploitant que de construire – le problème se pose sans doute moins dans les Alpes, chez Michel Bouvard – de sorte que j'aurais aimé amender le dispositif en séance. Malheureusement, nos collègues de droite m'en empêcheront.

M. Bernard Lalande. – Tandis que la droite sénatoriale crie aux cadeaux fiscaux, *Les Echos* d'aujourd'hui indiquent que certains candidats de droite à la présidentielle souhaitent alléger les prélèvements sur les ménages de 10 milliards d'euros. Sont-ce aussi des cadeaux ? Selon le même article, le candidat bien placé pour l'emporter dit vouloir pérenniser le CICE et augmenter son coût de 40 milliards d'euros. Ce budget n'est pas si mauvais puisqu'il est repris par les adversaires politiques du Gouvernement pour relancer la croissance...

M. Vincent Capo-Canellas. – Je partage l'analyse du rapporteur général, surtout sur les cadeaux non financés, les reports de charges sur les années à venir et le prélèvement à la source. La question préalable ne rend pas d'un coup la copie du Gouvernement plus sympathique : nous nous prononçons sur celle-ci, pas sur le texte de la question préalable...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Claude Raynal, je ne voulais pas seulement améliorer le texte du Gouvernement sur le prélèvement à la source mais le réécrire ! Je suis opposé à l'idée de faire reposer de nouvelles charges sur les entreprises. Nous avons une administration fiscale qui fonctionne, dotée d'outils modernes, comme la déclaration préremplie ou certains mécanismes de prélèvement automatique. N'introduisons pas les entreprises dans le système ! Nous sommes également favorables à un prélèvement contemporain, mais sans passer par un tiers, car cela sera trop complexe et posera un problème de confidentialité.

Le ministre a rappelé en séance que le dispositif « Censi-Bouvard » s'arrêterait le 31 décembre 2016 : ce n'est donc une surprise pour personne. L'article 41 le proroge et le réoriente sur les travaux de réhabilitation du parc existant pour les résidences de tourisme.

Bernard Lalande, la question n'est pas de savoir si le CICE est une bonne ou une mauvaise chose. La majorité sénatoriale, qui préférerait le système de la TVA compétitivité, entend toutefois ce que disent les entreprises et n'a pas proposé de le supprimer. Nous reprochons surtout au budget 2017 de n'avoir pour seule mesure fiscale qu'une baisse de l'impôt sur le revenu d'un milliard d'euros. Toutes les autres mesures n'auront d'effet budgétaire qu'après 2017, pour un coût avoisinant la vingtaine de milliards d'euros jusqu'en 2021. Un budget pluriannuel, cela se présente en début, non en fin de législature ! Le véritable

budget de la France, quelle que soit la majorité, sera le collectif de juillet 2017. Nicole Bricq, alors rapporteure générale, défendant une question préalable sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2012, arguait qu'on ne pouvait préempter l'avenir avec un texte de loi : je fais mienne sa formule.

La commission donne acte au rapporteur général de sa communication sur les articles non rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2017.

La réunion est close à 16 h 05.

Jeudi 24 novembre 2016

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

Projet de loi de finances pour 2017 – Examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie

La commission procède enfin à l'examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2017 (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général), sous réserve de sa transmission.

Mme Michèle André, présidente. – Depuis le 19 octobre, nous avons examiné en commission l'ensemble des missions du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux. Nous avons examiné tous les articles rattachés dont nous avons connaissance à la date de notre réunion.

Le rapporteur général nous a présenté son analyse des articles de la première partie et en a conclu qu'il convenait de proposer au Sénat de rejeter le projet de loi de finances pour 2017 en lui opposant la question préalable. La commission en a adopté le principe.

Il nous a également hier, par anticipation, présenté son analyse générale des articles non rattachés de deuxième partie et en a conclu qu'ils ne comportaient pas d'éléments de nature à revenir sur la position de principe prise par la commission.

L'Assemblée nationale a adopté mardi soir le projet de loi de finances, qui nous a été transmis ce matin. Nous disposons donc du texte définitif de ses délibérations.

Notre réunion de ce matin a pour objet de prendre connaissance des modifications apportées par l'Assemblée nationale aux crédits des missions et aux articles rattachés postérieurement aux dates d'examen de ces crédits et articles par notre commission.

Traditionnellement, l'analyse des modifications apportées par l'Assemblée nationale nous conduit à confirmer ou à modifier nos positions, ou bien à statuer sur les articles que nous n'avons pas examinés avant.

Ce matin, je suis saisie d'une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2017. Je vous propose donc de donner la parole au rapporteur général afin qu'il nous livre son analyse des votes de l'Assemblée nationale sur les missions, les articles rattachés et leurs conséquences éventuelles sur l'équilibre.

Si cette analyse le conduit à maintenir sa proposition de voter une question préalable, je vous propose que nous statuions prioritairement sur la motion, plutôt que de nous livrer à l'exercice artificiel de voter à nouveau sur chaque mission avant de, peut-être, voter une question préalable qui équivaut, je le rappelle, à un rejet de l'ensemble du texte.

Il en est ainsi décidé.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Noël approchant, je me permets de vous signaler en préambule la parution de mon rapport d'information intitulé *Cinq années sans modération fiscale*. Titre alternatif : *Une politique fiscale ne devrait pas faire ça...*

M. Richard Yung. – Chez Gallimard ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il y est démontré que les augmentations d'impôts n'ont pas pesé seulement sur les classes moyennes et supérieures, mais bien sur l'ensemble des Français, à travers la hausse des impôts indirects. Le taux de prélèvements obligatoires pour les ménages est passé de 14,5 % en 2011 à 16 % en 2016. Une récente étude de la direction générale du Trésor arrive à la même conclusion. Certes, les entreprises bénéficient d'une baisse globale de 12,5 milliards d'euros de prélèvements sur l'ensemble du quinquennat, mais le total voté par la majorité précédente et qui devait entrer en vigueur en 2013 avant d'être annulé par le premier collectif budgétaire, était de 13,2 milliards d'euros.

Si le temps vous presse, vous trouverez un résumé de cet ouvrage en première page du feuillet économique du *Figaro*.

M. Daniel Raoul. – Tout est dit !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le texte définitif voté en première lecture par l'Assemblée nationale nous ayant été transmis, nous sommes réunis pour passer en revue les modifications apportées au projet de loi de finances depuis notre examen des articles et des missions en commission.

Les recettes fiscales nettes, hors prélèvements sur recettes, ont été augmentées de 266 millions d'euros. Cette hausse résulte de plusieurs mouvements en sens contraire : le relèvement du taux de taxe sur les transactions financières et l'extension de son champ d'application, qui augmentent son produit de 540 millions d'euros, et l'affectation de 270 millions d'euros du produit de la taxe sur les transactions financières à l'Agence française de développement (AFD), ce qui minore les recettes perçues par l'État à due concurrence.

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales ont été majorés de 70 millions d'euros : 31,5 millions d'euros d'augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) correspondant à la moitié de l'augmentation de la dotation de solidarité rurale (DSR) et 38,5 millions de hausse de l'ensemble des dotations et compensations faisant partie du périmètre des variables d'ajustement soumises à minoration.

Au total, les recettes étaient donc en hausse de 196 millions d'euros à l'issue des votes de l'Assemblée nationale sur la première partie du projet de loi de finances.

Les amendements adoptés par l'Assemblée nationale sur la seconde partie du texte ont conduit à une augmentation des dépenses du budget général d'environ 150 millions

d'euros. En première délibération, les dépenses avaient été augmentées de 239 millions d'euros dont 214 millions d'euros sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et 15 millions d'euros sur la mission « Politique des territoires ».

Le Gouvernement a demandé une seconde délibération et ouvert à cette occasion 495 millions d'euros de crédits supplémentaires afin de tirer les conséquences des amendements adoptés en première délibération. Cette hausse est notamment liée au rejet de la dématérialisation de la propagande électorale – *le statu quo* supprimant 169 millions d'euros d'économies – et à la mise en œuvre du plan pour la sécurité publique annoncé le 26 octobre 2016, pour un coût de 100 millions d'euros.

L'Assemblée nationale a également adopté, en seconde délibération, des annulations de crédits pour un total de 588 millions d'euros : c'est le « rabot », appliqué à la quasi-totalité des missions du budget général. Comme à l'accoutumée, il vise les dépenses d'intervention et les dépenses pilotables ou discrétionnaires.

Au total, les dépenses de l'État ont augmenté de 150 millions d'euros par rapport au projet de loi de finances initial et les recettes ont été majorées de 196 millions d'euros.

Je ne reviendrai pas en détail sur les missions pour lesquelles les votes de l'Assemblée nationale ont déjà été pris en compte dans la présentation des rapporteurs spéciaux, ou qui n'ont fait l'objet d'aucune modification à l'Assemblée nationale en dehors du rabot général en seconde délibération pour compenser les hausses de crédits adoptées en première délibération.

Les missions dont l'examen en commission s'est tenu après la fin de la première lecture du texte par l'Assemblée nationale sont les suivantes : « Administration générale et territoriale de l'État », « Agriculture », compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural », « Conseil et contrôle de l'État », « Égalité des territoires et logement », « Enseignement scolaire », « Justice », « Relations avec les collectivités territoriales », compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », « Travail et emploi », et enfin le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

Je ne reviendrai pas non plus sur les missions qui n'ont fait l'objet d'aucune modification à l'Assemblée nationale depuis leur examen par la commission des finances. Pour mémoire, en voici la liste : « Défense », compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », « Investissements d'avenir », compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », « Pouvoirs publics », compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce », compte de concours financiers « Accords monétaires internationaux », compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics », compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », compte d'affectation spéciale « Pensions », compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers », budget annexe « Publications officielles et information administrative », compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », compte d'affectation spéciale « Transition énergétique », compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » et enfin compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Certaines missions n'ont été modifiées que par le rabout adopté en seconde délibération. Ont ainsi été revues à la baisse les missions « Action extérieure de l'État », pour 26 millions d'euros ; « Anciens combattants », pour 3 millions d'euros ; « Engagements financiers de l'État », pour 23,5 millions d'euros ; « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », pour 49,9 millions d'euros ; « Médias », pour 2,5 millions d'euros ; « Outre-mer », pour 13 millions d'euros ; « Recherche et enseignement supérieur », pour 68,6 millions d'euros ; « Régimes sociaux et de retraite », pour 122 605 euros et « Santé », pour 2 millions d'euros.

Enfin, certaines missions ont fait l'objet de modifications significatives par l'Assemblée nationale depuis leur examen par notre commission des finances.

Pour ce qui concerne les crédits, les modifications les plus importantes ont porté sur les missions « Sécurités » et « Immigration, intégration et égalité des chances ». En effet, en seconde délibération, l'Assemblée nationale a majoré les crédits de la mission « Sécurités » de 89,8 millions d'euros *via* une augmentation des crédits de 100 millions d'euros au titre du plan pour la sécurité publique annoncé le 19 octobre 2016, partiellement compensée par une minoration des crédits de 10,2 millions d'euros au titre du rabout général.

L'Assemblée nationale a également majoré les crédits de la mission « Immigration » de 11,5 millions d'euros, produit d'une augmentation de 25 millions d'euros au titre du démantèlement du campement de la lande de Calais couplé à une diminution de 13,5 millions d'euros au titre du rabout général.

Sur la dotation « Crédits non répartis », 146 millions d'euros ont été budgétés en seconde délibération au titre de la dotation d'action parlementaire.

De façon plus marginale, les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » ont été minorés de 4 millions d'euros en première délibération, conséquence de la suppression de la hausse exceptionnelle de 1 euro de la contribution pour l'audiovisuel public (CAP).

L'Assemblée nationale a adopté les crédits de la mission « Économie » après en avoir modifié la répartition à hauteur de 500 000 euros entre les actions 1 et 22 afin d'augmenter le budget consacré à l'économie sociale et solidaire.

Dans la mission « Direction de l'action du Gouvernement », 357 000 euros ont été ajoutés en première délibération pour permettre à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), dotée d'un périmètre d'action élargi, de réaliser au plus tôt dans l'année les recrutements prévus.

L'Assemblée nationale a également adopté les crédits de la mission « Solidarité » tels que modifiés par un amendement visant à corriger la répartition des crédits entre titre 2 et titre 3 afin que certains agents contractuels à durée indéterminée puisse être rémunérés en contrat à durée indéterminée directement sur les crédits de titre 2.

Des modifications sont également intervenues sur les articles rattachés. L'Assemblée nationale a adopté cinq articles additionnels rattachés à la mission « Solidarité », quatre à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », trois articles à la mission « Écologie, développement et mobilité durables », trois à la mission « Aide publique au développement », deux à la mission « Économie », un à la

mission « Politique des territoires », un à la mission « Sport, jeunesse et vie associative » et un à la mission « Culture ».

L'Assemblée nationale a enfin modifié l'article 64 rattaché au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Les rapporteurs spéciaux, qui auront joué tout leur rôle, tant dans leur fonction législative que dans leur fonction de contrôle, pourront apporter des éclairages sur ces nouveaux articles rattachés dans le cadre de leurs rapports budgétaires.

Le Sénat aura ainsi procédé, en commission, à un examen complet, et produit des rapports exhaustifs, y compris celui que je viens de mentionner sur la politique fiscale à cinq ans, et celui sur le prélèvement à la source, ce dernier dispositif ayant été profondément amendé par l'Assemblée nationale, alors qu'à notre sens, il n'est pas amendable et qu'il nous semble préférable d'avoir recours à une autre solution.

M. Richard Yung. – De quoi discutons-nous aujourd'hui ? Depuis trois semaines, notre commission ressemble à un vélo dont la chaîne n'entraîne pas la roue arrière. Certes, nous avons travaillé, adoptant 70 % des missions – preuve que vous ne trouvez pas ce projet de loi de finances si mauvais... – mais pour un résultat nul. C'est regrettable. Sans y souscrire, notre groupe n'en était pas moins prêt à débattre de votre proposition de mensualisation contemporaine pour remplacer le prélèvement à la source. La taxe sur les transactions financières, introduite par un amendement de l'Assemblée nationale, aurait elle aussi pu être discutée. Mais vous avez tiré l'échelle, nous laissant un sentiment d'inutilité, voire d'amertume.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je propose la question préalable après avoir été conforté dans mon analyse par l'examen des missions. Certes, nous avons approuvé certaines missions. On peut se réjouir de l'augmentation de certains budgets, mais il faut considérer ensemble les recettes et les dépenses. Or les prévisions de recettes sont artificielles car fondées sur des prévisions de croissance irréalistes. Pourquoi le produit de la TVA augmenterait-il spontanément alors que la croissance est quasiment nulle ? Et, coïncidence, les baisses de prélèvements, pour 7 milliards d'euros, ne prendront pas effet en 2017, mais en 2018... Quant aux dépenses, la sous-budgétisation en reporte la charge sur les exercices suivants.

M. Philippe Dominati. – Vous vous dites, Richard Yung, prêt à débattre ; mais sur quelles mesures financières le Sénat a-t-il obtenu satisfaction dans la discussion, par le passé ?

M. Vincent Delahaye. – Jamais !

M. Philippe Dominati. – Quant à l'insincérité du budget, elle s'est avérée au cours de notre examen : dans la plupart des cas, les recettes sont inférieures aux attentes et les dépenses des missions sont minorées.

M. Didier Guillaume. – Alors votons la question préalable chaque année...

M. Claude Raynal. – Vous avez le droit d'opposer la question préalable. On comprend bien pourquoi vous le faites : empêtrés dans vos débats internes, vous êtes incapables de présenter un contre-projet clair reflétant les options du futur candidat. Nous en saurons davantage à l'issue du débat de ce soir... Restons-en là, et votons.

M. Philippe Dallier. – La question préalable est en effet un droit. L'examen des missions et nos débats en commission n'ont pas modifié notre appréciation sur ce budget profondément insincère. Quant à nous renvoyer aux primaires, c'est amusant...

M. Didier Guillaume. – Cela n'amuse pas tout le monde, semble-t-il...

M. Philippe Dallier. – ...mais nous préférons des arguments plus sérieux.

M. François Marc. – J'ai dit la semaine dernière ce que je pensais de la question préalable. Je me placerai sur le terrain technique. Le rapporteur général a évoqué hier des modifications votées par l'Assemblée nationale sur les articles non rattachés, lesquelles reflètent des amendements défendus l'an dernier au Sénat. C'est la preuve de l'utilité de notre assemblée. Ainsi, la disposition faisant bénéficier l'économie sociale et solidaire d'un dispositif équivalent au CICE – qui représente tout de même 6 et bientôt 7 % de la masse salariale – reprend un amendement déposé l'an dernier par notre groupe. Autre avancée, le dispositif de rémunération des fournisseurs d'informations sur la fraude fiscale, que notre commission des finances avait défendu en 2013 contre l'Assemblée nationale et notre propre commission des lois. Le débat est utile et pertinent.

En nous empêchant de défendre des amendements fondés et légitimes, la question préalable nuit à la qualité de la loi de finances et aux perspectives d'évolution positive pour l'avenir.

M. Michel Bouvard. – Je comprends les arguments du rapporteur général ; mais je regrette que nous n'examinions pas entièrement ce texte, quelles que soient ses faiblesses. Certes, les projets de loi de finances en année pré-électorale sont rarement sincères ; nous n'y avons pas pour autant toujours opposé la question préalable. Je regrette que nous nous privions ainsi de notre capacité d'amender le texte, et de faire valoir la position du Sénat. Chaque année, certains de nos amendements sont repris dans le texte définitif. Je ne voterai pas la question préalable qui nous prive de la possibilité de défendre notre point de vue.

M. Marc Laménie. – Dans notre commission et dans les autres, les rapporteurs ont effectué un travail considérable, mission après mission, qui mérite notre respect et notre attention. Je le dis d'autant plus librement que je ne suis candidat à rien. Certaines missions ont été votées – parfois à l'unanimité – d'autres ont été rejetées. C'est le travail démocratique.

La question préalable est elle aussi un moyen légitime, et je respecte la position du rapporteur général, à laquelle je me rallierai même si le débat en séance aurait été bienvenu.

M. Vincent Capo-Canellas. – La question préalable est justifiée par le travail de fond des rapporteurs, et l'analyse des propositions du Gouvernement et des modifications votées par l'Assemblée nationale. Le Haut Conseil des finances publiques avait déjà émis des doutes sur le texte initial ; la version votée par l'Assemblée, comme le rapporteur général l'a très bien montré, le dégrade et introduit des incohérences, en particulier en matière de compétitivité. Le travail mené par le Sénat sur le prélèvement à la source et le bilan fiscal méritent d'être soulignés.

Je ne sais pas si c'est la chaîne qui a sauté ou l'échelle qui s'est dérobée ; quoi qu'il en soit, j'ai le sentiment que ce gouvernement n'arrive plus à entraîner la croissance.

Mme Marie-France Beauflis. – La question préalable est prévue par le règlement. Néanmoins, les préconisations sous-jacentes qui transparaissent dans son exposé

des motifs ne peuvent emporter mon adhésion. Je lis ainsi que « le Gouvernement a [...] choisi de n'actionner aucun des leviers d'une maîtrise de la masse salariale de l'État comme la redéfinition de ses missions, le développement de la mobilité et l'augmentation de la durée du travail, afin de réaliser des économies pérennes ». Vous ne vous étonnez pas que mon groupe ne partage pas ce type d'arguments. Je n'ai pas lu *Le Figaro*, ce matin, mais j'ai en revanche lu un article dans *Les Échos* qui apporte des éclairages intéressants sur la durée du travail des personnels de l'État, des collectivités territoriales et d'autres. Je vous recommande la lecture de telles analyses, pleines d'enseignements.

Vous insistez, monsieur le rapporteur général, sur le fait que les mesures contenues dans ce texte engagent les budgets à venir. Élu depuis 2001, j'ai toujours eu à examiner des budgets qui engageaient les exercices à venir... Ainsi, il est logique que l'effet des mesures en faveur de l'environnement se fasse sentir sur plusieurs années ! Comment mener, sinon, une politique efficace dans la durée ?

Vous envisagez, à la place du CICE, un allègement des cotisations sociales, dans l'idée dogmatique que la masse salariale est un frein à la compétitivité ; la question du poids du capital dans l'entreprise, en revanche, n'est jamais abordée. Pour toutes ces raisons, notre groupe ne peut voter la question préalable.

M. Vincent Delahaye. – Je constate que nous en sommes déjà aux explications de vote. La question préalable offre une argumentation particulièrement complète et solide. Je n'ai pas l'expérience parlementaire et le recul de mon collègue Michel Bouvard, mais je ne suis pas sûr que nous ayons déjà eu à examiner un budget aussi insincère...

M. Michel Bouvard. – En 2002 ?

M. Didier Guillaume. – Et en 2012 !

M. Vincent Delahaye. – Je serais disposé à poursuivre la discussion si nous avons été entendus par ce gouvernement dans le passé récent.

M. Didier Guillaume. – Cela ira mieux l'an prochain !

M. Vincent Delahaye. – Mais le secrétaire d'État au budget s'est toujours montré très fermé, même à nos propositions qui relevaient du simple bon sens. L'UDI-UDC votera sans hésitation la question préalable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Si j'étais paresseux, j'aurais tout simplement plagié Nicole Bricq, sans pour autant partager ses opinions politiques. Dans la question préalable qu'elle avait déposée sur le projet de loi de finances rectificative pour 2012...

M. Didier Guillaume. – Rectificative, il est bon de le préciser...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – ... elle relevait qu'il était malvenu de préempter les résultats des élections à venir, que le texte parachevait un quinquennat d'improvisation fiscale permanente et d'insécurité juridique, et qu'il était inutile, puisque la campagne avait déjà débuté et que celui qui serait élu déposerait un projet de loi de finances rectificative.

Quel que sera le gouvernement issu des élections, le véritable budget de la France pour 2017 sera celui du collectif budgétaire de l'été prochain.

M. André Gattolin. – La mesure de TVA sociale du projet de loi de finances rectificative déposé par le gouvernement Fillon en février 2012 devait prendre effet au 1^{er} octobre 2012. Il s'agit ici d'élaborer le budget de la France, qui prendra effet au 1^{er} janvier 2017. Le nouveau Président de la République ne sera pas élu dans l'intervalle : aussi importante que soit la primaire qui se déroule actuellement, gardez-vous d'oublier que tel n'est pas son objet. Comparons ce qui est comparable.

Nous ferions mieux, hors de toute chamaillerie partisane, d'étudier l'exécution du budget dans les premiers mois des années électorales. A-t-on vidé la caisse avant l'échéance ? Ce travail comparatif sur plusieurs mandatures serait intéressant à mener.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Une autre majorité au Sénat a rejeté d'autres budgets.

Mme Michèle André, présidente. – Ce qui nous a valu une réputation exceptionnelle.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je n'appartenais pas à cette majorité, madame la présidente.

EXAMEN DE LA MOTION TENDANT À OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Résumons cette motion tendant à opposer la question préalable, s'agissant d'abord des grands équilibres du projet de loi de finances. Je ne reviens pas sur la prévision de croissance, nous nous en sommes expliqués. Nous ne pouvons pas non plus approuver la politique fiscale qui se traduit là aussi par une surestimation des recettes et une série d'annonces dont le coût sera répercuté sur les années suivantes.

Sur le volet dépenses, le Gouvernement renonce à une maîtrise qu'il présentait comme l'alpha et l'oméga. Plus un mot des 50 milliards d'euros d'économies annoncés.

M. Didier Guillaume. – On verra pour les 100 milliards...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La masse salariale de l'État augmente de 4 %, dans une période d'inflation et de croissance quasiment nulles. Est-ce raisonnable ?

En matière de finances locales, en effet, de vraies économies sont réalisées puisque les collectivités territoriales ont contribué, pour l'essentiel, à la réduction des dépenses.

Surtout, ce projet de budget préempte les exercices futurs. Ainsi, la baisse de l'impôt sur les sociétés représente plus de 7 milliards d'euros à compter de 2018. Quant aux charges supplémentaires, elles dépassent 25 milliards d'euros d'ici à 2021.

En conclusion, le Sénat ne peut débattre d'un projet de loi de finances qui s'apparente à un budget de campagne, contraire au principe d'annualité budgétaire, qui obère

les marges de manœuvre de la prochaine majorité gouvernementale. Le cadre fixé par la Constitution et la loi organique relative aux lois de finances empêche le Sénat de remédier par voie d'amendement à ses défaillances structurelles. Nous y reviendrons en séance.

La commission adopte la motion présentée par M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, tendant à opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2017.

Mme Michèle André, présidente. – Puisque la commission propose un rejet en bloc du projet de loi de finances, elle ne déposera pas les quelques amendements proposés par les rapporteurs spéciaux, qui pourront développer dans leurs rapports les raisons pour lesquelles ces amendements ont été adoptés. Ils pourront présenter leurs observations sur l'ensemble des votes de l'Assemblée nationale.

La réunion est close à 10 h 20.

Mardi 29 novembre 2016

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

**Projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes –
Communication et adoption de l'avis de la commission**

La réunion est ouverte à 9 h 35.

La commission entend une communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de décret d'avance notifié le 23 novembre 2016 relatif au financement de dépenses urgentes, transmis pour avis à la commission, en application de l'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Mme Michèle André, présidente. – Le Gouvernement a transmis à la commission, mercredi dernier, un projet de décret d'avance dont vous avez eu connaissance le même jour.

La loi organique relative aux lois de finances dispose que nous devons émettre un avis dans un délai de sept jours.

Le rapporteur général a préparé un projet d'avis qui vous a été distribué.

Monsieur le rapporteur général, je vous cède la parole pour présenter à la fois vos observations sur ce projet et le projet d'avis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La commission des finances a été notifiée mardi dernier d'un projet de décret d'avance – ce qui est relativement classique en cette période de fin d'année – portant ouverture et annulation de crédits à hauteur de 1,7 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Conformément à l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), notre commission doit faire connaître son avis sur ce projet de décret au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de sa notification.

Le recours au décret d'avance constitue une exception au principe de l'autorisation parlementaire des crédits. C'est pourquoi il est strictement encadré par la loi organique relative aux lois de finances, qui définit quatre conditions de validité du recours au décret d'avance.

Ainsi, les annulations doivent être au moins égales aux ouvertures, afin de ne pas affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. Les montants de crédits ouverts ne doivent pas dépasser 1 % des crédits prévus en loi de finances initiale et les crédits annulés ne peuvent être supérieurs à 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

Ces trois premiers critères purement mathématiques sont respectés.

Cependant, une part substantielle des annulations est artificielle : en effet, alors que 672 millions d'euros sont annulés sur la mission « Défense », la réouverture des crédits est d'ores et déjà prévue par le projet de loi de finances rectificative en cours d'examen à l'Assemblée nationale. J'y reviendrai.

Le dernier critère, celui de l'urgence, est plus qualitatif. Je souscris à l'analyse de la Cour des comptes selon laquelle l'urgence signifie à la fois que l'ouverture des crédits doit être nécessaire et que le besoin budgétaire était imprévisible.

La vérification du caractère urgent des dépenses supplémentaires exige un examen détaillé des ouvertures.

Les ouvertures prévues par le présent projet de décret d'avance concernent douze missions et se répartissent en quatre grands ensembles : 831 millions d'euros, soit près de la moitié des ouvertures, visent à financer les opérations extérieures (Opex) et intérieures du ministère de la défense ; 700 millions d'euros, soit 40 % des ouvertures, concernent la masse salariale de l'État ; 105 millions d'euros sont ouverts au titre de divers dispositifs d'intervention, en particulier les bourses de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur, le service civique et l'aide à la recherche du premier emploi, l'ARPE ; enfin, 100 millions d'euros, soit près de 6 % des ouvertures, sont liés au financement de l'hébergement d'urgence – un phénomène récurrent, comme le rapporteur spécial Philippe Dallier pourra nous le confirmer.

Presque tous ces postes de dépenses ont déjà fait l'objet d'ouvertures par décret d'avance en fin de gestion les années passées. Il est donc difficile de considérer que les besoins sont imprévisibles ! La sous-budgétisation des Opex ou de l'hébergement d'urgence est récurrente et dénoncée *ab initio* lors de l'examen de chaque projet de loi de finances de l'année.

En outre, les crédits ouverts par le présent projet de décret d'avance doivent être analysés en tenant compte du projet de loi de finances rectificative, en cours d'examen à l'Assemblée nationale.

Le présent projet de décret d'avance s'inscrit en effet au sein du schéma de fin de gestion pour 2016, c'est-à-dire de l'ajustement en fin d'exercice des crédits alloués afin d'éviter des impasses budgétaires tout en assurant le respect de la norme de dépenses.

Les ouvertures auxquelles procède le décret d'avance sont concentrées sur les besoins les plus urgents, pour lesquels les délais associés au vote du projet de loi de finances

rectificative poseraient des problèmes : les crédits de personnel et d'intervention en forment donc, comme chaque année, la plus large part, dans la mesure où le Gouvernement ne peut différer le paiement du traitement des fonctionnaires ou de certaines allocations.

Si l'ouverture de crédits par décret d'avance en fin d'année constitue une procédure somme toute classique, l'ampleur du schéma de fin de gestion pour 2016 mérite quant à elle d'être relevée. Ce sont ainsi 7 milliards d'euros en crédits de paiement qui doivent être ouverts, dont 1,7 milliard d'euros par décret d'avance et 5,3 milliards d'euros par le projet de loi de finances rectificative, auxquels il faut ajouter 539 millions d'euros de redéploiement des fonds issus du programme d'investissements d'avenir, ou PIA.

L'importance du schéma de fin de gestion pour 2016 confirme le constat fait en 2015 : les redéploiements en fin d'année sont de plus en plus importants, car le Gouvernement peine à tenir le cap qu'il s'est fixé en loi de finances initiale.

C'est la raison pour laquelle 831 millions d'euros de crédits doivent être ouverts au profit des opérations extérieures (Opex) et intérieures (Opint) du ministère de la défense. Sur ce total, 686 millions d'euros financeraient les Opex et 145 millions d'euros les Opint.

La répartition du coût des opérations extérieures est précisée dans le tableau qui figure sur le document vous ayant été distribué ; je pourrai y revenir, si vous le souhaitez.

La sous-budgétisation de ces opérations en loi de finances initiale est manifeste : au total, le besoin de financement des Opex en 2016 est plus de 2,5 fois supérieur aux crédits alloués en budgétisation initiale. Concernant les opérations intérieures, l'exécution devrait être 5,6 fois plus importante que la dotation votée en loi de finances initiale.

L'écart à la prévision en 2016 est le plus important constaté sur la mission depuis plus de quinze ans. L'insincérité de la budgétisation initiale nuit à la lisibilité de la politique budgétaire du Gouvernement et fragilise l'exécution budgétaire de la mission « Défense ».

Si la nécessité d'une ouverture rapide des crédits ne peut être contestée, l'imprévisibilité de la dépense ne paraît pas établie.

Le deuxième grand poste de dépense nécessitant des ouvertures concerne la masse salariale de l'État. Cette dernière a donné lieu à des ouvertures de crédits en fin de gestion chaque année depuis 2012. Près de 700 millions d'euros sont ouverts à ce titre, un dérapage inédit depuis le début du quinquennat et supérieur de 290 millions d'euros à la moyenne du dépassement constaté entre 2012 et 2016 sur ce poste.

Au total, six ministères, en dehors de celui de la défense, sont concernés. Le ministère de l'éducation nationale, pour la mission « Enseignement scolaire », représente plus de 86 % des ouvertures avec 602 millions d'euros. Ces besoins proviennent principalement d'une anticipation erronée du glissement vieillesse technicité (GVT), et de la hausse du point d'indice décidée en mars 2016 par le Gouvernement.

Là encore, l'imprévisibilité de ces dépenses peut être remise en question : une partie des besoins découle d'une décision prise par le Gouvernement et non d'un événement de force majeure. Ces ouvertures de crédits démontrent surtout l'incapacité du Gouvernement à maîtriser la masse salariale de l'État.

De façon désormais classique, des crédits sont aussi ouverts au profit de l'hébergement d'urgence, à hauteur de 100 millions d'euros – 55 millions d'euros sont également prévus par le projet de loi de finances rectificative et 84 millions d'euros avaient déjà été ajoutés par le précédent décret d'avance, que nous avons examiné en septembre dernier.

Au total, 239 millions d'euros devraient être ouverts en cours d'exercice au profit de l'hébergement d'urgence, soit un dépassement de plus de 15 % de la dotation allouée en loi de finances initiale. La budgétisation initiale pour 2017 est donc d'ores et déjà inférieure de 12,5 millions d'euros à l'exécution prévisionnelle pour 2016.

Le Gouvernement explique les besoins d'ouverture de crédits par la crise migratoire et les évacuations de campements parisiens. Le besoin complémentaire lié à la mise à l'abri des personnes évacuées des campements de Calais et Paris s'élève à 12,2 millions d'euros. Le complément, qui s'élève à 87,8 millions d'euros, concerne les autres dispositifs de droit commun.

Ces ouvertures ne sont pas une surprise. Nous avons déjà souligné, en septembre dernier, que les crédits prévus ne suffiraient sans doute pas à couvrir les besoins jusqu'à la fin de l'année.

Enfin, le reliquat des ouvertures, soit 118 millions d'euros, se répartit entre plusieurs dépenses d'intervention.

En autorisations d'engagement, les deux agrégats les plus importants sont l'aide à la recherche au premier emploi, l'ARPE, pour 30 millions d'euros et, pour un montant de 33 millions d'euros, la contribution française à ITER, un réacteur de recherche en fusion nucléaire, dont le financement associe une trentaine de pays.

Les bourses de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur nécessitent l'ouverture de 20 millions d'euros, 12 millions d'euros sont consacrés aux contrats de service civique et 10 millions d'euros à divers contentieux du ministère de l'intérieur.

Enfin, doit également être signalé le fonds de soutien pour le développement des activités périscolaires qui donne lieu à l'ouverture de 8,5 millions d'euros.

J'évoquerai rapidement les annulations de crédits permettant de gager les ouvertures. Elles portent sur la quasi-totalité des missions.

Le tableau figurant sur le document vous ayant été distribué ne présente que les missions qui sont contributrices nettes, c'est-à-dire celles pour lesquelles les annulations sont supérieures aux ouvertures.

En autorisations d'engagement, les annulations nettes les plus importantes portent sur les missions « Crédits non répartis », pour près de 230 millions d'euros, « Justice », pour 172 millions d'euros et « Engagements financiers de l'État », à hauteur de 133 millions d'euros.

En crédits de paiement, les missions les plus touchées sont les missions « Relations avec les collectivités territoriales » et « Outre-mer ».

Comme à l'accoutumée, une part très importante des annulations porte sur les crédits mis en réserve : c'est le cas de 72 % des annulations en autorisations d'engagement et de 95 % des crédits annulés en crédits de paiement.

Officiellement, la mise en réserve n'est pas ventilée par action ou par dispositif. Il n'est donc pas possible pour la représentation nationale de savoir sur quels dispositifs portent les annulations de crédits « gelés ». Le Parlement ne peut pas identifier les dispositifs touchés par les redéploiements.

Comme je l'indiquais en préambule, l'analyse des crédits annulés montre que l'équilibre entre ouvertures et annulations est artificiel : 290 millions d'euros en autorisation d'engagement et 672 millions d'euros en crédits de paiement sont annulés sur le programme 146 de la mission « Défense », alors que des crédits de même montant devraient être ouverts sur le même programme par le projet de loi de finances rectificative. C'est le sapeur Camember !

En d'autres termes, l'annulation de ces crédits n'est qu'une astuce comptable qui ne correspond aucunement à de réelles économies dans la mesure où les crédits annulés sont rouverts en loi de finances rectificative.

Certes, la préservation des moyens de la défense est nécessaire et je ne considère pas qu'une annulation de près de 700 millions d'euros sur la mission soit soutenable au regard des tensions budgétaires. Toutefois, ce jeu d'écriture témoigne de l'incapacité du Gouvernement à réaliser de réelles économies pour faire jouer la solidarité interministérielle.

Certes, un mouvement de même nature a déjà été mis en œuvre dans le cadre du schéma de fin de gestion pour 2010. Cependant, dans ce cas, les montants en jeu étaient beaucoup moins significatifs : il ne s'agissait que de 231,4 millions d'euros, soit 17 % des autorisations d'engagement annulées et 20 % des crédits de paiement.

En outre, c'est la seconde fois cette année que nous examinons un décret d'avance financé par des « économies » qui n'en sont pas. En septembre, nous avons déjà relevé que l'annulation de près de 900 millions d'euros en autorisations d'engagement sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » ne constituait pas une économie réelle dans la mesure où les montants inscrits sur ce compte sont largement conventionnels.

Pour conclure, je ne conteste pas le caractère urgent des dépenses. Les crédits doivent être engagés rapidement. Toutefois, je ne suis pas convaincu de l'imprévisibilité de bon nombre des dépenses que ce projet de décret d'avance vise à financer. La grande majorité des postes de dépenses font l'objet d'ouvertures chaque année en fin de gestion.

Je pense notamment à la sous-budgétisation de l'hébergement d'urgence ou des opérations extérieures. Les ouvertures en cours de gestion ne sauraient se substituer à une budgétisation initiale sincère, lisible pour le Parlement comme pour les services gestionnaires. L'usage répété de la procédure du décret d'avance, ainsi que la mise en réserve toujours plus importante de crédits, réduisent la portée de l'autorisation parlementaire.

En outre, l'équilibre entre les ouvertures et les annulations est artificiel : 40 % des crédits annulés devraient être ouverts de nouveau par la loi de finances rectificative.

Le projet d'avis qui vous est soumis, et qui vous a été distribué, reprend l'ensemble des réserves que j'ai exprimées.

Je vous propose de rendre un avis défavorable sur ce projet de décret d'avance.

M. Gérard Longuet. – Je voudrais avoir la certitude que les dépenses relatives aux opérations extérieures correspondent à la totalité des dépenses effectivement engagées, au-delà des dépenses salariales et des consommations. Je pense notamment au maintien en condition opérationnelle, ou MCO, et à l'amortissement des matériels engagés sur des théâtres particulièrement difficiles, voire destructeurs pour ce même matériel.

S'agissant de la masse salariale de l'État, pouvez-vous nous préciser si les enseignants et, de manière plus globale, les fonctionnaires ont tendance à repousser leur âge de départ en retraite pour augmenter leur nombre d'années de service ?

M. Dominique de Legge. – Ce quinquennat s'est ouvert sous le signe – sinon le slogan – de la transparence. Que penser aujourd'hui devant autant de manipulations ? La concomitance de ce décret d'avance avec l'examen du projet de loi de finances rectificative ne peut que nous laisser penser qu'on nous cache quelque chose ! Il s'agit d'un problème de fond.

Comme l'a souligné le rapporteur général, cela fait plusieurs années que le financement des Opex fait débat. On nous oppose le même argument depuis quatre ans : le coût global de ces opérations ne peut être connu à l'avance. Pourtant, nous savons tous très bien qu'il se situera entre 1 milliard et 1,2 milliard d'euros ! Dès lors, pourquoi n'inscrire que 450 millions d'euros en budgétisation initiale ?

On nous dit encore qu'il s'agit d'une bonne nouvelle pour le budget du ministère de la défense qui n'aura pas à supporter cette charge en fin d'exercice. Mais la seule question qui importe ici est celle de la sincérité du budget.

Je voudrais dire un mot du programme 146 « Équipement des forces ». Depuis quatre ans, ce programme sert de variable d'ajustement de la trésorerie de l'État. Cela commence à bien faire !

Comme vient de le souligner Gérard Longuet et comme je l'ai démontré dans mon rapport, le mode de calcul relatif aux Opex ne donne pas entière satisfaction. La majorité gouvernementale est en train de vendre les bijoux de famille ! Le maintien en condition opérationnelle et le renouvellement des matériels ne sont pas assurés. Non contente de faire de la cavalerie sur le programme 146, la majorité gouvernementale n'est pas capable d'assumer les conséquences de ses engagements.

M. Claude Raynal. – L'exposé du rapporteur général s'inscrit dans une tradition désormais « trimestrielle » d'exposés extrêmement à charge. C'est sans doute la période qui veut ça.

Peut-on dire d'un budget qu'il est insincère en raison du seul surcoût des Opex ? Dès le projet de loi de finances initiale, nous savons bien que les opérations extérieures entraîneront des dépenses supplémentaires.

Le problème des Opex n'est pas nouveau et remonte à des années en arrière, bien avant ce quinquennat. Nous savons tous comment les choses fonctionnent : une partie du surcoût lié aux Opex est prise en charge par la solidarité interministérielle en fin de gestion. La seule question qui vaille est celle de savoir si cette procédure est pertinente ou non.

Refuser d'appliquer cette méthode reviendrait à faire porter par le budget de la défense le montant total des Opex, ce qui ne serait pas sans conséquence sur d'autres actions au sein de ce même budget.

Ce procédé permet aujourd'hui de répartir en fin d'année le poids des Opex sur l'ensemble des missions de l'État. On peut discuter du fond, de la méthode, mais pas des montants. Je crois savoir que le ministère de la défense ne souhaite pas supporter intégralement la charge des opérations extérieures, ce qui pourrait s'avérer assez douloureux.

Je fais une lecture inverse de la vôtre, monsieur le rapporteur général. Selon moi, ce décret d'avance démontre la volonté du Gouvernement de soutenir et de structurer le budget de la défense.

Nous avons toujours unanimement dénoncé le problème de la sous-budgétisation récurrente de l'hébergement d'urgence. Je m'étonne que vous vous montriez critique sur les montants retenus pour 2017. Un différentiel de 0,7 %, ce n'est vraiment pas grand-chose... Il me semble que le budget prévisionnel retenu en loi de finances initiale pour 2017 est comparable aux crédits consommés en 2016. On ne peut parler ici d'insincérité ! L'exécution peut toujours être différente à la marge, mais l'ordre de grandeur retenu est juste.

Sur les Opex comme sur l'hébergement d'urgence, il n'y a donc pas de sujet.

Enfin, vous parlez d'un équilibre « factice » au motif que l'annulation de crédits serait compensée par l'ouverture d'autres crédits en projet de loi de finances rectificative. Alors là, c'est le pompon ! Il s'agit d'un grand classique du décret d'avance. Vous savez très bien que c'est en loi de finances rectificative que l'on trouve les ressources qui permettent d'équilibrer le système. Rien de nouveau sous le soleil !

M. Philippe Dallier. – Je voudrais saluer les efforts de Claude Raynal pour justifier l'injustifiable. À partir du moment où une dépense est certaine, la règle du jeu voudrait qu'elle soit inscrite en loi de finances initiale.

On ne peut justifier les acrobaties de fin d'année ni les faire perdurer au prétexte qu'il s'agit d'un procédé classique !

M. Claude Raynal. – Nous verrons ce qu'il en sera l'an prochain !

M. Philippe Dallier. – Claude Raynal, votre majorité a atteint des sommets en matière d'acrobatie. S'agissant de l'hébergement d'urgence, la plus étonnante eut peut-être lieu l'an dernier quand, par décret d'avance, des crédits furent inscrits en loi de finances rectificative avant d'être annulés le 20 décembre pour respecter la norme de dépense ! Après avoir tout utilisé en matière d'acrobaties budgétaires, vos leçons sont pour le moins malvenues !

Cela étant dit, je vais aller en partie dans votre sens. Nous avons dit, en examinant le projet de loi de finances pour 2016, qu'il manquait 239 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence. La sous-budgétisation de ces crédits apparaît ici de manière évidente. Or, Claude Raynal, comme je l'ai souligné la semaine dernière lorsque nous avons examiné les crédits de la mission « Logement » en commission, pour la première fois depuis quatre ans, les crédits inscrits en loi de finances pour 2017 devraient être quasi équivalents à ceux consommés l'année précédente. Il s'agit d'une bonne chose, mais c'est une première.

M. Michel Bouvard. – Je voudrais pour ma part revenir sur la problématique des crédits mis en réserve. L'ampleur des « gels » de crédits monte en puissance depuis quelques années, ce qui pousse à s'interroger sur la visée de la mise en réserve. Pourriez-vous nous indiquer le taux d'annulation des crédits mis en réserve ?

Par ailleurs, je m'interroge sur la pertinence de la publication d'un décret d'avance à quelques jours seulement d'un collectif budgétaire. Certaines dispositions de ce décret ne pouvaient-elles trouver leur place dans le projet de loi de finances rectificative ? Il serait instructif de se pencher sur cette question.

Je m'étonne des annulations de crédits sur le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État », dont on sait qu'il est déjà insuffisamment doté en début d'année eu égard à l'importance des travaux d'entretien et de maintenance du patrimoine. Lorsqu'on interroge les différents services, ils nous font davantage part d'un retard dans le déblocage des fonds que dans la conduite de leurs travaux. Je suis donc quelque peu dubitatif devant une annulation de crédits d'environ 14 millions d'euros.

Je mentionnerai enfin, bien évidemment, le poids supporté par les collectivités locales avec près de 150 millions d'euros de crédits de paiement annulés sur la mission « Relations collectivités territoriales ».

M. Marc Laménie. – On peut comprendre qu'il soit nécessaire de procéder à des ajustements et d'inscrire de nouveaux crédits.

Malheureusement, ces ajustements se font au détriment de beaucoup de missions. Je pense, par exemple, à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », amputée de 147 millions d'euros, ou à la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation », qui perd 14,7 millions d'euros. La gendarmerie nationale, dont ne soulignera jamais assez l'importance, perd également 10 millions d'euros. Enfin, alors que nous tentons de défendre – modestement – l'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes que notre présidente connaît bien, je ne peux que regretter de voir les crédits du programme « Égalité entre les femmes et les hommes » diminuer de 2,915 millions d'euros.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les questions ont essentiellement porté sur les Opex.

Très concrètement, la difficulté est double : elle provient à la fois d'une annulation de crédits de 672 millions d'euros sur la mission « Défense » et d'une ouverture de 831 millions d'euros pour financer les opérations extérieures et intérieures de l'armée française, alors même – comme l'a souligné Gérard Longuet – que l'usure accélérée des matériels n'est pas comptabilisée, ce qui est paradoxal.

Concernant les ouvertures, la question n'est pas de savoir si les crédits doivent ou non être ouverts rapidement, Claude Raynal. Si le Gouvernement a fait le choix du décret d'avance, c'est justement parce que les personnels doivent être payés sans attendre. Je n'ai donc pas contesté la nécessité d'une ouverture rapide des crédits, mais l'imprévisibilité des dépenses, beaucoup plus sujette à caution.

Une autre disposition présente un caractère inédit : l'annulation de 672 millions d'euros au titre du programme 146 « Équipement des forces » est compensée par une

ouverture de crédits exactement identique dans le projet de loi de finances rectificative en cours d'examen à l'Assemblée nationale. Il s'agit donc bien d'une annulation artificielle.

L'article 13 de la LOLF dispose : « *En cas d'urgence, des décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances.* »

Or, en l'absence d'annulation, l'équilibre budgétaire est évidemment affecté. Le Conseil d'État se penchera sans doute sur cette question.

Michel Bouvard, le taux d'annulation par ce projet de décret d'avance des crédits mis en réserve est de 15 % en autorisations d'engagement et de 20 % en crédits de paiement. Les crédits gelés sont de plus en plus importants, mais la réserve n'est pas consommée en totalité.

Gérard Longuet, je ne dispose pas des éléments nécessaires pour répondre à votre question sur le départ en retraite des fonctionnaires de l'éducation nationale.

Toutes vos observations me conduisent à vous proposer un avis défavorable sur ce décret d'avance.

La commission donne acte de sa communication au rapporteur général et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information ; elle adopte l'avis sur le projet de décret d'avance.

L'avis est ainsi rédigé :

La commission des finances,

Vu les articles 13, 14 et 56 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 ;

Vu le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance ;

Vu le décret n° 2016-1300 du 3 octobre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 23 novembre 2016, portant ouverture et annulation de 1 748 716 860 euros en autorisations d'engagement et 1 735 171 935 euros en crédits de paiement, le rapport de motivation qui l'accompagne et les réponses du secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget, au questionnaire du rapporteur général ;

Sur la régularité du projet de décret d'avance :

1. Constate que l'objet du projet de décret d'avance est de permettre des ouvertures de crédits sur treize missions du budget général afin de financer les opérations extérieures et intérieures du ministère de la défense, les dépenses de personnel du ministère

de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de sept autres ministères, ainsi que les dépenses d'intervention notamment liées à l'hébergement d'urgence, au service civique, à divers contentieux du ministère de l'intérieur et aux bourses de l'enseignement supérieur ;

2. Relève que le présent projet de décret d'avance doit être analysé de façon conjointe au projet de loi de finances rectificative en cours d'examen par le Parlement ; celui-ci ouvrant près de 7 milliards d'euros pour assurer la fin de gestion 2016, dont 1,5 milliard d'euros pour les opérations intérieures et extérieures de la défense, plus de 1 milliard d'euros au titre de divers dispositifs de solidarité, près de 700 millions d'euros de crédits de personnel, 700 millions d'euros pour la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » en lien avec les refus d'apurement communautaire, 300 millions d'euros pour la politique de l'emploi, 200 millions d'euros pour le fonds d'urgence pour les départements et 2,4 milliards d'euros au titre du renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement ;

3. Estime que le besoin d'une ouverture rapide des crédits est avéré au regard de la nécessité d'assurer la continuité du paiement des personnels de l'État, de poursuivre les opérations extérieures et intérieures dans lesquelles est engagée l'armée française, d'assurer le paiement des bourses étudiantes, ainsi que de faire face aux besoins de l'hébergement d'urgence ;

4. Constate que les ouvertures de crédits prévues par le projet de décret d'avance, le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 et le décret n° 2016-1300 du 3 octobre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance n'excèdent pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année et que les annulations n'excèdent pas le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours ;

5. Observe que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret sont gagées par des annulations de même montant réparties sur vingt-cinq missions du budget général ;

6. Constate que les conditions de régularité du recours au décret d'avance prévues par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 précitée sont donc formellement réunies ;

7. Relève néanmoins que l'annulation de 672 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme 146 « Équipement des forces » est compensée par la réouverture de crédits du même montant prévue par le projet de loi de finances rectificative pour 2016 déposé le 18 novembre 2016 ;

8. Considère que la préservation des moyens de la défense est particulièrement nécessaire au regard de l'ampleur des opérations extérieures et intérieures dans lesquelles l'armée française est engagée et des tensions auxquelles est soumis son budget ;

9. Constate toutefois le caractère artificiel de l'équilibre entre les ouvertures et les annulations de crédits du projet de décret d'avance dans la mesure où plus du tiers des crédits annulés sont aussitôt rouverts par le projet de loi de finances rectificative ;

Sur les ouvertures prévues par le projet de décret d'avance :

10. Souligne que le caractère urgent des ouvertures ne préjuge pas de leur imprévisibilité et rappelle une nouvelle fois que le décret d'avance ne saurait se substituer à une budgétisation initiale sincère ;

11. Observe à ce titre que les ouvertures de crédits motivant le présent projet de décret d'avance sont similaires aux dépenses financées par le décret d'avance n° 2015-1545 du 27 novembre 2015 et note que les opérations extérieures et intérieures du ministère de la défense, les dépenses de personnel de l'État et les dépenses d'intervention, liées en particulier à l'hébergement d'urgence et aux bourses de l'enseignement supérieur, font l'objet d'une sur-exécution récurrente par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale qui nuit à la lisibilité de la politique budgétaire du Gouvernement et interroge la crédibilité de la budgétisation initiale ;

12. Constate en particulier que le décret d'avance est devenu un instrument récurrent d'ajustement des crédits destinés aux opérations extérieures, dont le besoin de financement en incluant le présent projet de décret d'avance s'élève à 686 millions d'euros en 2016, soit un besoin de financement annuel total de 1 136 millions d'euros, plus de 2,5 fois supérieur à l'enveloppe de 450 millions d'euros allouée en loi de finances initiale, nuisant tant à la bonne information du Parlement qu'à la soutenabilité de la budgétisation de la mission « Défense » ;

13. Relève que la dotation initiale des opérations intérieures était également insuffisante, l'abondement de crédits prévu par le présent projet de décret d'avance à hauteur de 145 millions d'euros étant plus de 5,5 fois supérieur à leur budgétisation en loi de finances initiale pour 2016 qui s'établissait à 26 millions d'euros ;

14. Relève que près de 700 millions d'euros sont ouverts pour financer la masse salariale de l'État ; que les hypothèses de budgétisation relatives à la masse salariale se sont une fois de plus révélées insuffisantes, en particulier concernant le « glissement vieillesse technicité » (GVT) des personnels du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

15. Note que la réévaluation du point d'indice décidée en mars 2016 fait peser dès 2016 une charge supplémentaire sur le budget de l'État qui nécessite des ouvertures à hauteur de 125 millions d'euros dans le présent projet de décret d'avance ;

16. Constate que ces dérapages récurrents reflètent l'incapacité du Gouvernement à mettre en œuvre des mesures de maîtrise des dépenses en cours de gestion, concernant en particulier la masse salariale de l'État ;

17. Observe que la sous-budgétisation des dépenses d'hébergement d'urgence est habituelle et que l'insuffisance des moyens était manifeste dès la loi de finances initiale au regard de l'exécution 2015 et de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile sur le territoire à partir de la seconde moitié de l'année 2015 ;

18. Relève qu'au total, les ouvertures par décret d'avance en matière d'hébergement d'urgence représentent plus de 15 % de la budgétisation initiale du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » ;

19. *Estime par conséquent que l'urgence à ouvrir les crédits ne découle pas du caractère imprévisible des besoins budgétaires, mais d'une décision gouvernementale s'agissant de la réévaluation du point d'indice d'une part et de l'insuffisance des moyens alloués en loi de finances initiale concernant les opérations intérieures et extérieures du ministère de la défense ainsi que l'hébergement d'urgence d'autre part ;*

Sur les annulations prévues par le projet de décret d'avance :

20. *Constate que la plus grande partie des annulations porte sur des crédits mis en réserve, ce qui ne permet pas au Parlement d'identifier les dispositifs touchés par les redéploiements ;*

21. *Estime par conséquent que le recours croissant, par le Gouvernement, à la mise en réserve de crédits, qui s'élève depuis 2015 à 8 % des crédits ouverts sur le budget de l'État, détourne de sa vocation une procédure destinée à permettre le respect de l'autorisation parlementaire, et non à la contourner ou à la rendre inopérante ;*

22. *Observe que l'opération à laquelle se livre le Gouvernement qui annule 672 millions d'euros de crédits de paiement sur le programme 146 « Équipement des forces » de la mission « Défense » pour les ouvrir de nouveau par le projet de loi de finances rectificative précité, si elle permet une nécessaire préservation des moyens de la défense, témoigne surtout de son incapacité à dégager de réelles économies sur d'autres missions au titre de la solidarité interministérielle afin de compenser la sous-budgétisation manifeste de la dotation prévue en loi de finances initiale au titre des opérations extérieures et intérieures de l'armée française ;*

23. *Émet, en conséquence, un avis défavorable au présent projet de décret d'avance.*

La réunion est close à 10 h 10.

Jeudi 1^{er} décembre 2016

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 10 h 05

Audition de M. Cyrille Dero, directeur fiscal du groupe Danone, M. Daniel Gutmann, avocat associé du cabinet CMS Bureau Francis Lefebvre, Mme Catherine Henton, directrice fiscale du groupe Sanofi-Aventis, Mme Laurence Jaton, directeur fiscal groupe adjoint d'Engie, M. Bruno Mauchauffée, sous-directeur de la fiscalité directe des entreprises à la direction de la législation fiscale, M. Valère Moutarlier, directeur « Fiscalité directe, coordination fiscale, analyse économique et évaluation » de la commission européenne, et de M. François Soulmagnon, directeur général de l'association française des entreprises privées (AFEP), sur les propositions de directives du Conseil de l'Union européenne COM (2016) 683 concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) et COM (2016) 685 concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 11 h 55

– Présidence commune de Mme Michèle André, présidente et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes –

La réunion est ouverte à 13 h 30

Audition de Mme Margrethe Vestager, commissaire européenne à la concurrence (sera publiée ultérieurement)

La commission entend, lors d'une audition conjointe avec la commission des affaires européennes, Mme Margrethe Vestager, commissaire européenne à la concurrence.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 14 h 30

COMMISSION DES LOIS**Mardi 29 novembre 2016****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 17 h 30***Création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité - Audition commune de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), et de M. Henri Verdier, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic)**

La commission procède à l'audition commune de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), et de M. Henri Verdier, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic).

M. Philippe Bas, président. – Nous auditionnons M. Guillaume Poupard, directeur général de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), et M. Henri Verdier, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic), sur la création, par un décret du 28 octobre, d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité. L'Anssi et la Dinsic ont été saisies. Vous nous indiquerez vos méthodes de travail, les vérifications auxquelles vous comptez procéder et votre calendrier.

Le Sénat s'est préoccupé dès 2005 de la sécurisation des titres d'identité. Une mission d'information avait été confiée au sénateur Jean-René Lecerf, donnant lieu à la publication d'un rapport, la même année, émettant des propositions sur la sécurisation des titres d'identité. L'enjeu est de lutter contre la propagation des identités fictives ou des usurpations d'identité, qui placent les victimes dans une situation de grande détresse. Le phénomène est devenu un phénomène de société et doit être traité par les pouvoirs publics.

En 2011, MM. Jean-René Lecerf et Michel Houel ont déposé une proposition de loi, qui fut débattue en 2011 et 2012, et dont le rapporteur était M. François Pillet. Alors que l'Assemblée nationale et le Sénat s'étaient entendus sur un texte en commission mixte paritaire, le Gouvernement a demandé à l'Assemblée nationale de débattre en premier sur les conclusions de la CMP, en y ajoutant un amendement qui modifiait considérablement l'équilibre du texte. Le Sénat a donc rejeté les conclusions de la CMP. Finalement, le Conseil constitutionnel a déclaré la mesure visée non conforme à la Constitution.

Le Sénat n'est donc pas hostile par principe à la création de ce fichier, mais nous souhaitons nous assurer que les libertés publiques seront garanties et que les données personnelles seront protégées. Dès le 18 octobre j'ai saisi le ministre de l'intérieur qui m'a répondu le 27 octobre, trois jours avant la publication du décret le 30 octobre. Nous avons auditionné M. Cazeneuve puis Mme Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), et M. Mahjoubi, président du Conseil national du numérique. Nous avons eu un débat en séance publique avec le ministre. Nous lui avons

demandé de suspendre le décret jusqu'à ce que certaines vérifications soient réalisées pour s'assurer de la protection du fichier contre d'éventuelles attaques extérieures et de la non-mutabilité du système. Nous voulons éviter que la configuration technique, déterminée par le décret, puisse être modifiée en vue d'élargir les usages du fichier. M. Cazeneuve a répondu qu'il avait saisi l'Anssi et la Dinsic, que vos rapports seraient rendus publics et qu'il en tirerait les leçons. Il n'a pas prononcé le mot de « suspension » mais il est clair que le fichier ne sera pas étendu aux cartes d'identité tant que cette procédure n'aura pas eu lieu. C'est pourquoi nous souhaitons comprendre vos méthodes. Les attaques récentes contre de grandes institutions américaines ces dernières années ont montré que nulle forteresse numérique n'était invulnérable.

M. Guillaume Poupard, directeur général de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi). – L'Anssi a été créée en 2009. C'est un service du Premier ministre à compétence nationale, rattaché au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. Nous travaillons donc avec toutes les administrations. À la différence de ce qui se passe dans d'autres pays, l'Anssi n'est pas une agence de renseignement. Notre rôle est de protéger les réseaux, non de réaliser des attaques informatiques. L'agence regroupe 500 personnes, essentiellement des ingénieurs et experts en informatique.

Notre première mission est la sécurité des systèmes d'information : nous définissons des standards de sécurité pour les réseaux sensibles, ceux du secteur public comme ceux des opérateurs privés dont la sécurité est cruciale pour la nation. Au-delà de cette mission de prévention et de définition des règles, nous participons à la défense active des systèmes d'information des ministères. Nous développons des capteurs pour détecter d'éventuelles attaques et intervenons pour aider les victimes. Nous communiquons peu, évidemment, sur ces attaques, même si celle contre TV5 Monde l'an passé a été très médiatisée. Dans ce cadre, nous menons des inspections dans les ministères pour diffuser les bonnes pratiques et aider les équipes techniques à acquérir les compétences nécessaires. Certains ministères, comme ceux de la défense et de l'intérieur, sont très sensibilisés à la question de la cybersécurité, d'autres le sont moins.

Notre démarche de vérification et d'audit est bien définie. Il s'agit de méthodes d'assistance à l'homologation. Nous procédons d'abord à un inventaire des données à protéger, puis nous identifions les risques et les menaces : confidentialité, modification ou effacement des données... On ne sécurise pas un réseau dans l'absolu : on le sécurise face à des menaces définies, en fonction de leur niveau. La défense n'est pas la même contre des pirates isolés ou contre une agence de renseignement étrangère. Interviennent ensuite les auditeurs qui vérifient les aspects techniques, pour apprécier la robustesse des systèmes, et évaluent l'organisation. C'est en effet la combinaison des aspects techniques et organisationnels qui assure l'efficacité des systèmes.

Nos rapports ne sont jamais tout verts ; par prudence, nous avons toujours tendance à multiplier les barrières, pour parer à des menaces potentielles. Si nous estimons que la vulnérabilité est majeure, nous refusons l'homologation. Nous identifions en général des vulnérabilités résiduelles. Nous avons renoncé à la notion de sécurité absolue. Celle-ci n'existe pas. Il y a quinze ans on considérait encore que le chiffrement était une protection absolue pour les documents classés « secret défense ». Nous avons découvert depuis que tous les systèmes avaient une date de péremption. C'est pourquoi nous privilégions une approche en termes de sécurité dynamique. Après une bonne définition des besoins, nous apprécions, en conscience, si les risques résiduels sont acceptables. Nous savons que le métier devra être remis sur l'ouvrage car les techniques d'attaques et la technologie évoluent. Cela ne signifie

pas que nous bâtissons notre sécurité sur du sable ; simplement, il faut reconnaître que la sécurité s'inscrit dans le temps. Nous arrivons finalement à sécuriser des systèmes très sensibles : bases de données personnelles, systèmes de la dissuasion nucléaire, systèmes d'armes, etc. Les systèmes d'information ont envahi toute la sphère économique : l'énergie, les transports, les services publics, etc. Des actes malveillants peuvent avoir des conséquences terribles. D'où notre méthode fondée sur la prévention, la sécurisation, l'homologation, et le maintien permanent en condition de sécurité des systèmes. La cybersécurité est une école d'humilité. Cela ne nous empêche pas d'agir ni de parvenir à sécuriser les réseaux.

Nous allons travailler avec la Dinsic sur le fichier des titres d'identité. Il nous a été demandé de rendre un rapport public. Je ne vous cache pas que nous ne nous empresserons pas de dévoiler tout ce que nous constaterons, pour ne pas donner à des personnes malveillantes des pistes d'attaque. Je préfère, comme c'est l'usage, un rapport précis, comme nous le faisons habituellement, classifié « secret défense », tout en permettant des extractions qui, sans fournir des indications à des personnes malveillantes, permettront d'apprécier le niveau de sécurité.

M. Henri Verdier, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic). – C'est la première fois que nous aurons à travailler avec l'Anssi. Cette commande diffère un peu de nos missions habituelles. La Dinsic est un service du Premier ministre, au sein du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique. Nous accompagnons l'État dans la mise en œuvre de la transformation numérique. Nous avons trois missions. Tout d'abord, il nous revient de définir le cadre de gouvernance des systèmes d'information de l'État : référentiels d'interopérabilité, d'accessibilité, ou de sécurité. Dans une démarche de mutualisation, nous opérons aussi le réseau interministériel de l'État (RIE). Nous travaillons enfin sur l'innovation, pour faciliter son appropriation, à travers, par exemple, l'*open data* et le « gouvernement ouvert ».

Nous travaillons sur la sécurité des projets, non des systèmes d'information, même si la frontière est parfois mince. Nous avons mission d'analyser et de donner un avis conforme sur tout projet informatique de plus de neuf millions d'euros. Nos équipes sont habituées à analyser les projets (leurs objectifs, leur architecture, les équipes, le cadre contractuel, les fournisseurs, l'organisation humaine, les moyens mis en œuvre) pour apprécier les risques de dérapages. L'autre équipe qui travaillera sur le fichier des titres sécurisés est celle des architectes informatiques sur les grands projets. L'informatique est comme le bâtiment : on ne construit rien si les fondations et les plans ne sont pas robustes. Le zéro risques n'existe pas. Il nous appartient d'éclairer le pouvoir politique pour qu'il procède à des arbitrages en fonction de différents scénarios. Le système « TES » existe. Il est complexe. Nous commencerons par l'analyser. Les enjeux sont clairs, même si les menaces évoquées ne reposent sur aucun fait avéré.

M. Philippe Bas, président. – Avez-vous eu l'occasion d'évaluer la sécurité du fichier des passeports existant ? Avez-vous un pouvoir d'auto-saisine ? Quelles sont enfin, selon vous, les garanties à apporter au fichier des titres d'identité pour garantir son irréversibilité et le protéger contre d'éventuelles attaques extérieures ?

M. François Pillet. – Peut-on, à partir du fichier des passeports existant, procéder à une identification à partir d'une empreinte ? Nous entendons bien vos réserves sur la notion de sécurité absolue. Lors de l'examen de la proposition de loi relative à la protection de l'identité, portant notamment sur la carte d'identité biométrique, le Sénat s'était montré très vigilant à l'égard de la protection des libertés publiques. Nous acceptons l'idée d'un fichier à

la condition qu'il ne soit pas réversible et qu'il ne puisse être modifié pour autoriser d'autres usages à l'avenir. Nous avons été très intéressés par la technique des fichiers « à lien faible » qui semblait rendre quasiment impossible toute identification à partir d'une empreinte. Où en sont les réflexions sur ce point ? Peut-on se prémunir contre toute évolution du fichier et contre toute réversibilité ?

M. Guillaume Poupard. – En 2008, la direction centrale de la sécurité des systèmes d'information (DCSSI), que l'Anssi a remplacée en 2009, avait été consultée lors de la création du fichier « TES ». Nous travaillons étroitement avec les ministères, notamment avec celui de l'intérieur, sur de nombreux sujets. Nous n'avons pas eu à travailler sur ce fichier. Il faut faire des choix. L'Anssi n'a pas vocation à traiter tous les dossiers mais, au contraire, à sensibiliser les ministères aux questions de cybersécurité et les aider à acquérir les compétences requises. Nous nous autosaisissons parfois de sujets qui nous paraissent importants ou qui sont dictés par l'actualité : par exemple, l'an dernier, après les attaques visant les infrastructures électriques en Ukraine, nous nous sommes rapprochés des opérateurs français.

La résistance d'un fichier s'apprécie au regard de menaces précises. N'oublions pas que les données et les empreintes figurent dans un fichier papier. Il suffirait à un régime totalitaire de le scanner pour disposer de toutes les données... Cela ne prendrait que quelques jours, voire moins ! La réversibilité n'est jamais totale. De même, en y mettant les moyens et avec du temps, il serait sans doute possible de casser la sécurité d'un fichier numérique. La vraie question est d'identifier les menaces contre lesquelles on compte se prémunir : des agents infiltrés, des attaquants extérieurs disposant de gros moyens, etc. Nous vérifierons lors de notre audit si les mesures organisationnelles et techniques sont suffisantes.

Dès l'origine la base « TES » a été conçue avec le souci d'empêcher toute réversibilité et toute identification à partir d'une empreinte. Nous essaierons aussi d'apprécier si le fichier est résistant face à d'autres menaces : que faire, par exemple, si un État étranger ou une organisation extérieure s'efforce de détruire le fichier ou de le corrompre en y introduisant des erreurs ? Outre le vol d'informations, le sabotage, et la déstabilisation sont des menaces grandissantes dans la guerre numérique.

Enfin, nous profiterons de l'audit pour étudier, le cas échéant, des solutions techniques alternatives, comme les liens faibles. Si nous identifions des mesures techniques améliorant le système, nous ne nous priverons pas de les communiquer au ministère de l'intérieur.

M. Henri Verdier. – La Dinsic a été créée en 2011. Nous n'avons jamais eu l'occasion de travailler sur la base « TES ». Nous ne nous sommes pas non plus autosaisis de ce sujet. Notre avis, en outre, n'est que facultatif.

Nos travaux sur le fichier commencent à peine. Pour l'instant, rien n'indique qu'il soit possible d'identifier un nom à partir d'une empreinte. La protection contre des attaques extérieures semble élevée : clefs de cryptage, liens unidirectionnels, etc. Votre inquiétude principale est celle de la réversibilité. Nous étudierons toutes les pistes pour garantir la sécurité du système, sans oublier son articulation avec la réforme de l'administration préfectorale. Les pistes techniques sont nombreuses : traçabilité accrue, ralentissement des requêtes pour éviter la soumission instantanée de plusieurs millions de requêtes, possibilité de dégrader l'information stockée ou de la rendre plus périphérique, demande du consentement

de l'utilisateur, etc... Nous ferons des propositions le cas échéant au pouvoir politique qui tranchera.

M. Philippe Bas, président. – De quels moyens disposez-vous ?

M. Guillaume Poupard. – L'Anssi compte 500 personnes. Nous étions 100 en 2009. Cette hausse traduit une prise de conscience des autorités face au risque numérique. Notre rôle premier est d'aider les services à monter en compétence en matière de cybersécurité.

M. Henri Verdier. – La Dinsic compte 120 personnes, avec plusieurs métiers. Un quart de nos équipes travaille sur les réseaux ; un quart sur la performance et la maîtrise des risques ; une autre équipe travaille sur *l'open data*, le « gouvernement ouvert » et l'innovation ; enfin, une dernière équipe aide les administrations à développer des projets. Une quarantaine de personnes seront affectées sur le fichier « TES ». Elles sont aguerries, habituées à travailler en interministériel.

M. Philippe Bas, président. – Est-il envisagé de transformer l'Anssi en agence indépendante pour renforcer son indépendance à l'égard de l'exécutif, à l'image de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ?

M. Guillaume Poupard. – Nous ne sommes pas une autorité administrative indépendante (AAI). Cela n'est pas un handicap pour nos missions. Lorsque nous intervenons dans les ministères, nous sommes bien accueillis : nous sommes vus comme des pompiers venus pour aider et non comme des contrôleurs. Tous nos interlocuteurs sont conscients des enjeux liés à la cybersécurité. Le problème est plutôt le manque de moyens. Une administration qui ne maîtrise pas son informatique ne peut agir en matière de cybersécurité. La loi de programmation militaire de 2013 a imposé aux opérateurs privés d'importance vitale de veiller à leur cybersécurité. La France a été le premier pays à créer une obligation, avec des sanctions. Nos alliés ont suivi et une directive européenne sur la sécurité des réseaux va dans le même sens. La cybersécurité n'est pas l'apanage d'une agence mais ne peut être effective que si cette culture est partagée.

M. Henri Verdier. – La commission des finances du Sénat vient de publier un rapport sur la Dinsic. Les AAI sont utiles, mais il est nécessaire que l'administration possède en interne son expertise, pour travailler en interministériel ou garantir l'interopérabilité des systèmes. Notre mission est une mission d'appui et de conseil, au sein de l'administration. L'enjeu pour l'État est de maîtriser son informatique, à l'heure où la puissance de feu des grandes entreprises est considérable à cet égard. Alors que la Nasa peine à ravitailler la station orbitale, une grande entreprise américaine est capable de lancer ses propres fusées et de les récupérer à leur atterrissage sur terre... C'est un symbole révélateur !

M. Yves Détraigne. – Intervenez-vous dans tous les ministères, y compris au ministère de la défense ?

M. Guillaume Poupard. – Nos cycles d'inspection couvrent tous les ministères. Le ministère de la défense a ses propres équipes. Elles se concentrent notamment sur les systèmes d'armes ou les réseaux déployés dans les opérations extérieures (OPEX), etc. Pour autant, les liens sont étroits entre nous. Le Centre d'analyse de lutte informatique défensive (CALID), qui assure des missions de veille, d'analyse et d'alerte pour le ministère de la défense, est hébergé dans le même bâtiment que l'Anssi. Les échanges d'informations sont

efficaces grâce à cette proximité. En cas de catastrophe, nous pourrions tous travailler ensemble. Une évolution similaire est en cours avec le ministère de l'intérieur ou avec les opérateurs du réseau interministériel de l'État. Nous travaillons ainsi en collaboration étroite avec les administrations qui possèdent leur centre technique, et aidons les autres à acquérir les compétences nécessaires ou à sélectionner les partenaires privés compétents et de confiance.

M. Henri Verdier. – Nous ne sommes pas compétents sur la partie défense du ministère de la défense, mais nous intervenons sur la partie administrative. Notre système est cohérent : les systèmes d'information et la cybersécurité relèvent de la compétence de l'Anssi, les grands projets et les infrastructures relèvent de la Dinsic, tandis que la Cnil veille au respect des libertés. La réussite d'un projet requiert l'articulation de tous ces points de vue.

M. Yves Détraigne. – Est-il préférable de faire gérer plusieurs systèmes par différents organismes gestionnaires ou de mettre en place un système unique sous l'autorité de l'État ?

M. Henri Verdier. – La réponse à cette question est subjective. Pour ma part, j'estime que les sociétés ouvertes reposent sur la tension dialectique entre des principes contradictoires. Je ne crois pas qu'un système unique garantirait l'équité, la sécurité et la protection de la vie privée. Nous avons parfois des désaccords avec l'Anssi ; cela me semble sain.

M. Guillaume Poupard. – Concentrer le système, et la protection, en un seul endroit nous exposerait au reproche de mettre tous nos œufs dans le même panier, au risque de tout perdre en cas de problème. La notion de compromis est peu appréciée dans le domaine de la sécurité, mais, dans la gestion quotidienne, c'est ce que nous sommes amenés à faire.

M. Philippe Bas, président. – Merci d'avoir répondu avec précision à nos questions. Votre travail sera attentivement suivi.

La réunion est close à 18 h 30

Mercredi 30 novembre 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05

Organisme extraparlamentaire – Désignation d'un candidat

La commission procède à la désignation d'un candidat proposé à la nomination du Sénat pour siéger comme membre titulaire au sein de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

M. Philippe Bas, président. – Le mandat de notre collègue Gaëtan Gorce au sein de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) arrivant à échéance, le Sénat doit désigner son successeur, sachant que notre collègue n'est plus membre de notre commission. Le Sénat compte deux représentants au sein de cet organisme, et le second membre nommé par notre assemblée étant un sénateur de la commission de la culture appartenant à la majorité sénatoriale, nous devons nommer une sénatrice membre de l'opposition. Le groupe socialiste et républicain m'a proposé la candidature de Sylvie Robert

qui n'est pas renouvelable en septembre mais n'est pas encore membre de notre commission ; on m'assure cependant qu'elle souhaite vivement nous rejoindre. Je vous invite donc à la désigner comme candidate proposée à la nomination du Sénat pour siéger, en qualité de membre titulaire, au sein de la Cnil.

Il en est ainsi décidé.

Proposition de loi tendant à clarifier les conditions des délégations de compétences en matière de transports scolaires – Examen du rapport et du texte de la commission

Puis la commission examine le rapport de M. René Vandierendonck et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 587 (2015-2016), présentée par MM. Bruno Sido et plusieurs de ses collègues, tendant à clarifier les conditions des délégations de compétences en matière de transports scolaires.

M. Philippe Bas, président. – Il appartient à René Vandierendonck de présenter son rapport sur la proposition de loi de nos collègues Bruno Sido, Benoît Huré, Jean-Jacques Lasserre et François Bonhomme relative aux modalités de délégation de la compétence d'organisation des transports scolaires.

M. René Vandierendonck, rapporteur. – Les transports scolaires jouent un rôle déterminant dans le service public de l'enseignement, en offrant à chaque élève un accès à l'école et en contribuant puissamment à l'égalité des chances entre les territoires urbains et ruraux.

La loi du 30 décembre 1982 relative à l'organisation des transports intérieurs a constitué, avec les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983, une véritable révolution en confiant aux départements l'organisation et le fonctionnement de ces transports. Au cours de l'examen de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), le Sénat a montré que les départements avaient su, pendant trente ans, mener une politique de proximité et de qualité appréciée des familles.

La loi NOTRe marque une nouvelle étape en prévoyant, à compter du 1^{er} septembre 2017, que les régions succéderont aux départements dans l'organisation et la gestion des transports scolaires. Les premières auront cependant la possibilité de déléguer cette compétence aux seconds, qui n'en seront plus, par conséquent, les attributaires mais les délégataires.

La plupart des départements ont conclu avec les autorités organisatrices de niveau infradépartemental – les fameuses AO2 – des conventions leur confiant le transport scolaire sur une partie de leur territoire. Or le droit en vigueur interdit à une personne publique délégataire d'une compétence de la déléguer à son tour – une exception notable étant constituée par les départements franciliens qui, après avoir reçu une délégation du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), ont la possibilité de subdéléguer à leur tour cette compétence à une autorité organisatrice de niveau 3 (AO3). Cette possibilité est mise en œuvre par le seul département de la Seine-et-Marne. Sollicité dans une question écrite, le Gouvernement a exprimé une conception très restrictive de la possibilité pour un département bénéficiant d'une délégation de compétence de la région, pour une prestation de services, de

recourir à des AO3 : il en exclut les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Avec force et pertinence, nos collègues proposent de généraliser la faculté de subdélégation mise en place en Seine-et-Marne. Il y a aujourd'hui 3 445 AO2 en France, parmi lesquelles des associations privées ou familiales, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ; lors des auditions que j'ai conduites, l'Association nationale pour les transports éducatifs de l'enseignement public (Anateep) m'a alerté sur l'ignorance dans laquelle se trouvaient ces opérateurs quant au sort qui allait leur être réservé au 1^{er} septembre prochain. D'où la pertinence de cette proposition de loi, face à un constat partagé par tous les groupes politiques.

Le ministère des transports et la direction générale des collectivités locales (DGCL) ont des analyses divergentes du problème. Nous attendons une position unique du Gouvernement. On ne saurait modifier en profondeur la loi sur l'organisation des transports intérieurs *via* une proposition de loi sans étude d'impact ; c'est pourquoi le texte qui vous est présenté atteint l'objectif. La réécriture proposée par mon amendement est approuvée par les auteurs du texte.

Plus nous serons unis, plus grande sera notre force de conviction.

Je n'ignore pas que l'Assemblée des départements de France (ADF) souhaiterait que la compétence d'organisation des transports scolaires reste aux départements. Je respecte cette position, mais il ne m'a pas semblé opportun d'introduire une telle remise en cause à ce stade. Nous avons recherché une solution pragmatique.

Comme vous pourrez le constater à la lecture du rapport, le nombre de départements où pourrait apparaître un problème de subdélégation est très faible. Plus préoccupant est le manque d'information des opérateurs et des quatre millions d'élèves concernés.

M. Jean-Pierre Vial. – En Auvergne-Rhône-Alpes, les transports scolaires ont été transférés à la région à titre expérimental. Il est inenvisageable de mettre en place un tel transfert sans confier la gestion locale à des AO2. Leur maintien est essentiel à la souplesse du système. Je partage entièrement le point de vue du rapporteur.

M. François Bonhomme. – J'ai moi aussi été alerté sur le manque d'information des opérateurs et des départements, qui souhaitent un report de la mise en œuvre du transfert.

Le rapporteur a rappelé la diversité des situations. La région Nouvelle Aquitaine a l'intention d'exercer directement cette compétence ; mais les régions ne posséderont pas le savoir-faire administratif des départements qui faisaient du transport scolaire sur mesure. Il convient de passer à la vitesse supérieure et de revoir le principe même des transferts de compétence prévus par la loi NOTRe – dont, je le rappelle, l'objectif affiché était une clarification de l'organisation territoriale...

M. Mathieu Darnaud. – Je partage entièrement les préconisations du texte et la position du rapporteur. Les situations sont très diverses selon les départements et le mode de fonctionnement en vigueur avant la loi NOTRe.

Le transfert de compétence en matière de transport scolaire a été conçu dans une absence totale de bon sens, et ce n'est pas faute de l'avoir souligné lors de l'examen de la loi.

En Auvergne-Rhône-Alpes, les situations sont très diverses. En Isère, le transport scolaire est gratuit, dans d'autres départements, il ne l'est pas. La plupart des départements souhaitent conserver cette compétence ; en Ardèche, compte tenu de la configuration de notre territoire, nous recourons à des taxis.

Tous les voyants sont au rouge. Au-delà des inflexions et des aménagements bienvenus comme celui que prévoit ce texte, il convient de s'interroger sur la durabilité de ces transferts.

M. Simon Sutour. – Je remercie les auteurs du texte de l'avoir déposé. À une ou deux exceptions près, les régions ne se sentent pas armées pour reprendre la compétence de l'organisation du transport scolaire, d'où le recours aux délégations et le problème de la subdélégation. Ce texte nous donne la possibilité de faire le point avec le Gouvernement et les administrations à la veille du transfert.

Malheureusement, compte tenu du calendrier, la proposition de loi ne sera probablement pas votée à temps. Je souhaite néanmoins que ce texte soit voté aussi largement que possible et que l'Assemblée nationale trouve une « niche » pour l'examiner. Notre commission honore ainsi son rôle de maintien de la cohérence juridique du spectre législatif. Je suis le seul membre de mon groupe à avoir voté contre la loi NOTRe, même si sa mise en œuvre pose moins de problèmes en Occitanie que dans le Nord du pays.

M. Alain Marc. – Cette discussion illustre les bêtises que contient la loi NOTRe. On savait que la situation était très diverse : dans certains départements, le ramassage est gratuit mais assuré par des navettes, ce qui contraint parfois les parents à parcourir cinq ou six kilomètres pour déposer leurs enfants à l'arrêt ; dans d'autres, comme l'Aveyron, c'est au contraire du cousu main. La proposition de loi est d'autant plus opportune que les AO2 sont particulièrement pertinentes pour assurer le ramassage scolaire en milieu rural, là où les appels d'offres restent souvent infructueux.

M. Pierre-Yves Collombat. – Voilà un bel hommage rendu par la théorie à la pratique... Lors des discussions sur la loi NOTRe, nous avons été nombreux à défendre le maintien de la compétence du transport scolaire au niveau du département. On nous avait répondu que puisque l'on transférait une compétence forte à la région – les transports –, il fallait tout leur transférer en la matière, y compris les transports scolaires. L'usine à gaz va s'enrichir d'une nouvelle canalisation, d'un nouveau sparadrap. Et ce n'est pas fini !

M. Jacques Mézard. – Hommage soit rendu aux auteurs et au rapporteur de cette proposition de loi. Ce texte démontre l'impréparation qui a présidé à la loi NOTRe, que j'ai qualifiée à l'époque de loi « Leurre ». Il fallait justifier les transferts de ressources aux régions... La proposition de loi démontre l'incohérence de ce texte.

L'intervention de notre collègue Mathieu Darnaud à propos de la région Auvergne-Rhône-Alpes illustre combien le transfert du transport scolaire à la région est risible. Et on parle de restaurer la proximité entre les citoyens et les collectivités... Il est difficile de faire pire. Nous en sommes à la septième ou huitième modification de la loi NOTRe. Marylise Lebranchu a donné cet été une interview dont le titre était : « *Nous n'avons pas été bons sur la réforme territoriale* ». Pour une fois, elle a dit vrai...

M. André Reichardt. – Tout ça pour ça ! Ou comment réformer pour que rien ne change. Une question : le texte prévoit, monsieur le rapporteur, que les contrats de prestation

de services figureront obligatoirement dans les conventions de délégation de la région au département. Pourquoi ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Au vu de la tournure que prend le débat, il convient de rappeler que la loi NOTRe a fait l'objet d'une commission mixte paritaire. L'apport du Sénat à ce texte n'a pas été secondaire, et la loi a finalement été votée par les deux assemblées. Nous sommes nombreux ici à l'avoir votée. Lorsque l'on vote un texte, il convient de le défendre ensuite.

M. Pierre-Yves Collombat. – On ne se suicide pas à moitié !

M. Jean-Pierre Sueur. – Certes, la loi NOTRe contient des points à améliorer, mais elle apporte aussi de nombreuses évolutions positives. Si nous ne l'avions pas votée, l'Assemblée nationale l'aurait adoptée en lecture définitive.

M. Mathieu Darnaud. – Oui, nous avons voté ce texte, mais parce que c'était le seul moyen de sauver les départements. Nous avons toujours dit que le transfert de la compétence du transport scolaire était dénué de sens. Cette réforme n'est pas l'alpha et l'oméga de l'organisation territoriale : nous sommes obligés depuis d'en détricoter par petites touches certaines dispositions mortifères pour les collectivités. Dans certains endroits de mon département, le transport scolaire est organisé par taxi. Imagine-t-on l'organiser depuis Lyon, dans une région deux fois et demie plus grande que la Belgique ? La plupart des régions vont déléguer la compétence aux départements...

Même s'il y a du positif dans cette loi, d'autres points relèvent de l'hérésie. Nous serons obligés de revenir sur des champs entiers du texte – c'est l'objet de la proposition de loi que Jacqueline Gourault et moi-même avons déposée.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nombre de lois nécessitent par la suite des correctifs. Il demeure que nous avons voté ce texte.

M. Philippe Bas, président. – Le rôle du Sénat, lorsque sa majorité n'est pas celle de l'Assemblée nationale, est d'obtenir dans un projet de loi auquel il n'adhère pas des inflexions suffisantes pour le rendre acceptable. Comme les explications de vote en séance l'ont montré, son adoption n'impliquait pas une adhésion à l'ensemble de ses dispositions. N'investissez pas ce vote d'un sens qu'il n'a pas... Au demeurant, monsieur Sueur, je ne vous crois pas dupe de votre propos qui est de bonne guerre.

M. François Pillet. – Nous aurions pu éviter cette situation si le projet de loi NOTRe avait été assorti d'une étude d'impact sérieuse.

M. Philippe Bas, président. – Les régions n'ont pas demandé le transfert de la compétence du transport scolaire. La majorité sénatoriale s'y est résignée en compensation du maintien des routes, des collèges et des ports dans le périmètre de compétence des départements. Ce transfert oblige les régions à établir, sous la houlette du président de la chambre régionale des comptes, le volume de charges qui leur sera transféré en regard du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises également transféré – pour, dans de nombreux cas, une fois ce calcul complexe effectué, déléguer à nouveau la compétence au département ! De plus, comment les agglomérations et les villes délégataires récupéreront-elles cette compétence dans le nouveau régime, les délégations de troisième niveau n'étant pas possible ? La proposition de loi ne règle que ce dernier problème. C'est un ajustement très

attendu ; peut-être l'Assemblée nationale ne le votera-t-elle pas, mais point n'est besoin d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer... Tentons notre chance, en bonne intelligence entre les groupes politiques.

M. René Vandierendonck, rapporteur. – Le Sénat peut alerter le Gouvernement, à travers une proposition de loi, sur les difficultés de mise en œuvre de la réforme ; mais il est difficile de ne pas assortir une législation-cadre d'une étude d'impact sur les territoires. Le rapport apporte des éclairages précis sur la portée du débat, qui est plus limitée qu'on ne le pense.

Notre collègue Bruno Sido a parfaitement identifié le manque d'information des acteurs et les inquiétudes légitimes que vous évoquez. Il faut partir des territoires – une tâche que nous menons, avec Mathieu Darnaud notamment, au sein de la mission de suivi des dernières lois de réforme territoriale – dont, pour reconnaître mes torts, j'ai été le co-rapporteur avec Jean-Jacques Hyst. À travers cette mission, le Sénat a souhaité évaluer, nonobstant les aléas des calendriers électoraux, la manière dont cette loi était mise en œuvre. Nous ne nous interdisons pas de revenir sur certains de ses aspects.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article unique

M. René Vandierendonck, rapporteur. – Mon amendement propose la mise en place d'un système auquel le ministère des transports semble ouvert – au contraire de la DGCL. Il repose sur deux volets : une convention de délégation de compétence entre la région et le département, dans les conditions fixées par les articles L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales et L. 3111-9 du code des transports, et, au second niveau, un contrat de prestation de services que les départements auront la possibilité de passer, si ladite convention de délégation le prévoit, sans transformer pour autant le prestataire en subdéléataire. L'offre de transport restera définie dans la convention de délégation, mais elle sera mise en œuvre dans le cadre d'une prestation de services. Cette rédaction a été acceptée par l'auteur de la proposition de loi.

M. Alain Richard. – Le dispositif que vous proposez est tout à fait opportun. Soulignons que le contrat de services par lequel la collectivité délégataire – le département – confie l'exécution de tout ou partie de la mission déléguée n'est pas une délégation au sens plein ; il répond aux règles qui régissent la commande publique...

M. Philippe Bas, président. – ... ce qui suppose une mise en concurrence dont le résultat est par nature incertain. Or l'objectif de ce texte est de faire en sorte que les villes puissent continuer à organiser le transport scolaire. Il n'est pas à exclure, dans ce système, qu'un opérateur autre qu'une collectivité remporte le marché de la prestation de services.

M. Alain Richard. – Je ne crois pas qu'une entreprise trouverait avantage à faire, pour moins cher, ce que font les collectivités dans des conditions qui ne sont pas celles du marché. Il y a aussi des enjeux de loyauté de la comparaison.

Les règlements communautaires prévoient une disposition dite *in house* exemptant de l'obligation de mise en concurrence les prestations exercées par une autre collectivité dans les mêmes conditions que l'assumerait la collectivité adjudicataire. Un

transfert du département à une commune ou à une agglomération, par exemple dans le cadre d'un syndicat mixte, relève-t-il de ce cas de figure ?

M. Alain Anziani. – Si l'on veut que les prestataires de services soient des collectivités, il faut exclure du périmètre de la mise en concurrence les associations de parents d'élèves ou les associations familiales.

M. René Vandierendonck, rapporteur. – Le rapport répond en partie à cette dernière question.

Il pourrait être nécessaire, pour atteindre l'objectif évoqué par Alain Richard, de constituer, par exemple, une société publique locale juridiquement distincte. Mais la réflexion sur cet aspect de la question se poursuit.

La proposition de loi ne modifie pas la loi NOTRe ; elle permet simplement une généralisation du mode de fonctionnement adopté en Seine-et-Marne. En Île-de-France, l'attributaire de la compétence du transport scolaire n'est pas la région, mais le Stif, un syndicat mixte qui associe la région et les départements franciliens. Rappelons néanmoins que le Stif représente 70 % du trafic ferroviaire en France et 40 % des voyageurs transportés.

Modestement, la proposition de loi identifie un problème important et propose une solution transitoire en attendant la mise en œuvre des dispositions de la loi NOTRe – laquelle est suivie par notre mission au long cours, guidée, selon les habitudes de la commission des lois, par une éthique de la neutralité d'autant plus remarquable en période pré-électorale.

M. Philippe Bas, président. – Souhaitons que le texte prospère dans la rédaction que vous nous proposez...

L'amendement COM-1 est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Communication et délégation au fond de l'examen d'articles

M. Philippe Bas, président. – Notre commission entendra Mme Ericka Bareigts, ministre des outre-mer, le mardi 13 décembre 2016, de 9 heures à 10 heures 30, sur le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique. M. Darnaud en est le rapporteur. Compte tenu de la variété des sujets traités, la Conférence des présidents a autorisé, le 16 novembre dernier, cinq commissions à se saisir pour avis : la commission des affaires économiques, la commission des affaires sociales, la commission de la culture, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, ainsi que la commission des finances. Nous pourrions donc solliciter l'autorisation d'ouvrir cette audition à l'ensemble de nos collègues. Je donne la parole à Mathieu Darnaud pour qu'il nous présente la façon dont il compte organiser ses travaux avec les rapporteurs pour avis.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer a été renvoyé au fond à notre commission des lois. Nous devrions l'examiner, en commission, le 11 janvier prochain et la semaine d'après ou la semaine suivante, en séance publique.

Lors de son examen en première lecture, l'Assemblée nationale a porté le nombre de ses articles de 15 à 116. Si 59 articles relèvent de la compétence de notre commission, l'examen des 57 autres articles peut être délégué aux commissions saisies pour avis : 25 articles pour la commission des affaires sociales ; 15 pour la commission des finances ; 13 pour la commission des affaires économiques ; 4 pour la commission de la culture. L'avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sera d'ordre général et portera, sans délégation au fond, sur les dispositions relevant de sa compétence.

Les commissions pour avis ayant reçu une délégation devront se réunir avant nous, de façon à ce que nous puissions nous en remettre, par principe, à leur position sur les articles délégués au fond et, le cas échéant, intégrer leurs amendements dans le texte de la commission que nous adopterons.

La répartition proposée, qui figure dans le document qui vous a été distribué, a été établie après échanges avec les commissions concernées et ne suscite pas de conflit de compétence ou de contestation.

La commission décide de déléguer au fond :

- à la commission des affaires économiques, les articles 3 ter, 11 A, 11, 12, 12 bis, 14, 14 ter, 14 quater A, 14 quater, 14 quinquies, 15, 16 et 18 ;

- à la commission des affaires sociales, les articles 3 quater, 9 A, 9 B, 9 C, 9 D, 9 E, 9 F, 9, 9 bis, 9 ter, 10, 10 bis, 10 ter, 10 quater, 10 quinquies, 10 sexies, 10 septies, 10 octies A, 10 octies, 10 nonies, 13 A, 13 B, 13, 13 ter et 13 quater ;

- à la commission de la culture, les articles 13 C, 13 E, 13 bis et 21 ;

- à la commission des finances, les articles 32, 36, 36 bis, 37, 38, 39, 39 bis, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 49 et 50.

La réunion est close à 11 h 05

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

Mercredi 30 novembre 2016

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle

La réunion est ouverte à 17 heures 30.

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle s'est réunie au Sénat le mercredi 30 novembre 2016.

Elle a procédé d'abord à la désignation de son bureau, ainsi constitué : M. Hervé Maurey, sénateur, président ; M. Jean-Paul Chanteguet, député, vice-président ; M. Louis Nègre, sénateur, rapporteur pour le Sénat ; M. Philippe Duron, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

Les autres membres titulaires ou suppléants présents étaient, pour les sénateurs titulaires, MM. Patrick Chaize et Rémy Pointereau, Mmes Nicole Bonnefoy, Nicole Bricq et Evelyne Didier ; pour les députés titulaires, MM. Gilles Savary, Christophe Bouillon, Yves Albarello, Patrick Ollier et Lionel Tardy ; pour les sénateurs suppléants, M. Vincent Capo-Canellas et Mme Nelly Tocqueville ; pour les députés suppléants, MM. Laurent Grandguillaume, Bertrand Pancher et Rémi Pauvros.

M. Hervé Maurey, sénateur, président. – Avant de laisser la parole à nos rapporteurs, souhaitez-vous dire un mot, monsieur Chanteguet ?

M. Jean-Paul Chanteguet, député, vice-président. – Monsieur le président, je vous remercie de nous accueillir au Sénat pour deux commissions mixtes paritaires, dont j'espère qu'elles aboutiront.

M. Hervé Maurey, sénateur, président. – Je forme évidemment le même vœu. Avant de donner la parole aux deux rapporteurs sur le projet de loi relatif au CDG Express, je tiens à saluer leur travail sur ce texte important. Nous sommes tous attachés au principe de cette infrastructure. Nous discutons de ce sujet depuis plus de dix ans ! Notre pays tout entier en a besoin, non la seule Île-de-France. La difficulté majeure est, comme souvent, le financement du projet ; s'y ajoute la question de l'exception à la règle d'or que nous avons adoptée au sein de la loi portant réforme ferroviaire.

Je voudrais aussi saluer l'implication de nos deux rapporteurs, plus généralement, sur les questions relatives au transport ferroviaire et aux infrastructures de transport. Nous avons ici deux spécialistes du sujet : quelles que soient leurs divergences, ils ont du moins une passion commune !

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Louis Nègre, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat s'est prononcé favorablement sur ce projet d'intérêt général, dont les bénéficiaires s'apprécieront sur le temps long. Le principe de la création de cette infrastructure ne soulève aucune difficulté.

La commission du développement durable du Sénat a cherché à faciliter la mise en œuvre juridique de ce montage en sécurisant une éventuelle participation de la Caisse des dépôts et consignations. Elle a également adopté un amendement visant à repousser le délai pour recourir à la procédure spéciale d'extrême urgence et procéder à des expropriations, et ce afin de favoriser la recherche d'accords amiables. Ces deux évolutions sont favorables au projet ; elles figurent dans le texte adopté par le Sénat.

En ce qui concerne la mise en œuvre opérationnelle du projet, le Sénat a exprimé quelques inquiétudes au regard de son impact sur les usagers du RER B. En dépit de l'enveloppe de 125 millions d'euros destinée à financer les investissements nécessaires à la bonne gestion des situations dégradées, d'inévitables perturbations ne manqueront pas d'intervenir, soit pendant la phase de travaux, soit pendant la phase d'exploitation. Il faudra donc bien veiller à respecter les besoins des voyageurs du quotidien.

Le plan de financement reste flou. Le coût de l'infrastructure est actuellement estimé à 1,4 milliard d'euros, hors taxes, aux conditions économiques de 2014. Les équipements nécessaires, dont le matériel roulant, sont évalués à environ 285 millions d'euros. Nous craignons que la somme augmente au fil du temps. Je regrette également que la répartition des 400 à 500 millions d'euros de fonds propres entre Aéroports de Paris (ADP), SNCF Réseau et, éventuellement, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ne soit pas claire à ce stade.

Surtout, notre commission avait supprimé la dérogation à la règle d'or sur l'endettement de SNCF Réseau. Cette exception, même qualifiée d'exceptionnelle, est inacceptable ! Le Sénat, en séance publique, a fait le choix de rétablir cette dérogation, mais par une rédaction qui la rend inapplicable. Je vous proposerai une nouvelle rédaction, qui vise à sauvegarder la règle d'or tout en permettant la réalisation du projet. Celle-ci est éminemment souhaitable mais nous ne pouvons faire fi de l'engagement du Sénat pour sauver la situation financière de la SNCF. Cet engagement a été inscrit dans la loi du 4 août 2014, il doit être respecté. J'y tiens, c'est une question de principe.

M. Philippe Duron, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le projet CDG Express est indispensable pour l'intérêt de la capitale, de la région, mais aussi du pays tout entier. C'est un enjeu d'attractivité pour notre territoire, d'efficacité pour l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, dont le trafic va continuer d'augmenter, et de mobilité pour l'Île-de-France. En effet, les infrastructures routières menant à l'aéroport sont presque saturées aujourd'hui – l'autoroute A1 le sera complètement en 2030 – et la liaison ferroviaire par le RER B est mal adaptée, donc peu empruntée par les usagers de l'aéroport. Le CDG Express s'impose, et le Sénat partage à l'évidence cette préoccupation.

Le projet a connu beaucoup de vicissitudes. Le dernier projet de concession globale, qui associait infrastructure et exploitation, n'a hélas pas pu aboutir. Il a fallu reprendre le dossier, de façon très pragmatique. Aucun candidat à la construction de l'infrastructure ne s'était présenté. Il a donc fallu trouver une solution innovante, sous la forme d'une société de projet associant ADP, évidemment très intéressé par cette

infrastructure, et SNCF Réseau, qui possède les deux tiers de l'emprise de la future liaison et possède l'expertise nécessaire. Ce projet de loi vise aussi à associer la CDC, qui possède une grande expérience des montages financiers complexes et des problématiques juridiques liées à ce type d'infrastructure, comme en témoigne la rocade L2 de Marseille.

Le Sénat a amélioré le texte adopté par l'Assemblée nationale. Louis Nègre a rappelé les deux articles dont il a été l'excellent rédacteur, sur la CDC et sur le délai d'expropriation afin de favoriser les négociations amiables avec les propriétaires sur les huit kilomètres de ligne projetée entre Mitry-Mory et l'aéroport.

De nombreuses discussions ont eu lieu dans nos deux assemblées sur les questions financières et la règle d'or. Quant au financement, le tour de table n'est pas complètement bouclé. Il faudra attendre l'entrée de la CDC pour savoir comment la répartition de l'apport en capital se fera.

Pour pouvoir emprunter le milliard d'euros nécessaire à l'équilibre du projet, il fallait donner aux banques des gages de confiance : tel était le sens de la taxe sur les billets d'avion initialement prévue. Sur ce point, le Gouvernement a entendu les remarques des parlementaires, nombreux à s'inquiéter de l'avenir d'Air France et donc de l'impact de cette taxe, qui n'apporterait aucun avantage durant la construction de la ligne. Le Gouvernement a accepté de reporter à 2024 l'application de cette taxe ; il proposera, dans le projet de loi de finances rectificative, un moyen de financement intermédiaire pour compenser ce report.

Reste la question de la règle d'or. En politique, il faut souvent choisir entre deux inconvénients. L'orthodoxie, le respect rigoureux de la règle d'or, risquent d'empêcher purement et simplement la réalisation du projet. Or, nous en convenons tous, il est impératif qu'il aboutisse, dans un délai extrêmement contraint. Notre candidature à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 ainsi qu'à l'Exposition universelle implique l'achèvement des travaux avant la fin de 2023. Par conséquent, la société de projet doit être montée d'ici à la fin de cette année et les procédures foncières engagées dès le début de 2017.

Il faut trouver un compromis. Le Sénat, dans sa grande sagesse, a adopté l'amendement déposé par M. Vincent Capo-Canellas. Je vous propose de nous fonder sur cette rédaction, mais de la modifier légèrement pour mieux garantir la sécurité juridique et nous référer de manière plus précise à l'ordonnance du 18 février 2016.

Pourquoi ce besoin de sécurité juridique ? Le montage ici utilisé est tout à fait particulier, il faut le rendre « euro-compatible ». L'Union européenne a déjà fait une exception en acceptant que la création de cette infrastructure ne fasse pas l'objet d'une mise en concurrence. Or elle devra bientôt se prononcer sur le montage financier retenu. Si l'on fait disparaître tout risque pour le concessionnaire, le contrat devient léonin et peut être requalifié d'aide d'Etat.

Nous devons déterminer comment doter Paris d'une infrastructure qui lui manque cruellement. La plupart des grandes plateformes aéroportuaires mondiales ont une liaison ferroviaire directe avec la métropole qu'elles desservent.

Je veux en outre me démarquer des craintes qui ont été exprimées quant au modèle économique retenu. On me dit que le ticket serait trop cher, mais que recherchent les usagers ? D'abord un temps de parcours réduit, c'est ce qui a fait le succès des lignes à grande vitesse, ensuite le confort de parcours. Si les passagers aériens n'utilisent pas le RER B, c'est

parce qu'il est saturé, même en dehors des heures de pointe, qu'il est parfaitement inadapté au transport des bagages et que des incidents de sécurité se sont parfois produits. Ils préfèrent payer la moitié d'une course de taxi pour être sûrs d'arriver à temps, et dans des conditions agréables.

À mon grand regret, on a peu parlé du taux de rendement interne (TRI) projeté pour cette infrastructure. Si la Caisse des dépôts et consignations s'intéresse à ce dossier, c'est bien parce que le TRI n'est pas médiocre : il doit approcher 9 %, niveau tout à fait exceptionnel pour de telles infrastructures. Le volume du trafic aérien ne cesse de croître et, si l'on en croit tous les experts, cela continuera.

M. Patrick Ollier, député. – Permettez-moi d'intervenir, non seulement en tant que député, mais aussi en tant que président de la métropole du Grand Paris. En effet, ce projet de loi est certes d'intérêt national, mais il est regardé avec un œil tout particulier par cette métropole, qui regroupe les 131 communes de l'aire desservie et leurs 7 millions d'habitants. Pour nous, ce projet est essentiel. Le trafic augmente : 65 millions de passagers en 2015. Or 1 million de passagers supplémentaires produisent 400 millions d'euros de valeur ajoutée et 4 500 emplois. La métropole a besoin d'assurer ce développement par des transports rapides.

La métropole du Grand Paris est également partie prenante à la candidature pour les Jeux olympiques. Il est essentiel que le CDG Express soit mis en service en 2023. En effet, des millions de passagers viendront à cette occasion du monde entier ; ce serait une catastrophe nationale si le CDG Express ne fonctionnait pas. Actuellement, on planifie les Jeux olympiques comme si cette infrastructure était déjà créée. Lors des discussions internationales, la première vice-présidente du Grand Paris, Mme Anne Hidalgo, présente le CDG Express comme un acquis. Les mêmes remarques peuvent être faites au sujet de l'Exposition universelle, pour laquelle nous avons également compétence.

Quant au conflit qui existerait entre moyens de transport, on entend des arguments qui sont faux. Après la mise en service du CDG Express, le RER B sera enfin rendu à une logique de transport quotidien, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

J'en viens aux problèmes de financement. Sur ce point, je félicite Louis Nègre pour son excellent travail. Il a pu trouver des améliorations qu'il faut retenir. Il faut pourtant aller un peu plus loin ; je rejoins là-dessus Philippe Duron.

Je n'avais pas approuvé la taxe sur les billets d'avion. On nous a promis une solution...

M. Philippe Duron, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il y aura une solution !

M. Patrick Ollier, député. – ...mais c'est un peu lire dans le marc de café ! J'aurais apprécié que le Gouvernement nous présente sa solution avant l'adoption de ce texte.

Sur la règle d'or, il faut être raisonnable. Je pense, comme M. Philippe Duron, que la rédaction issue de l'amendement de M. Vincent Capo-Canellas peut être la source d'un bon compromis.

Quant à la compatibilité avec les règles européennes, les propositions du rapporteur Philippe Duron sécurisent le montage. Je me rallie donc volontiers à cette formule.

Je vous demanderai, monsieur Nègre, de prendre en compte ma demande. Cette liaison est d'intérêt national, quand bien même, vue depuis Nice, elle peut paraître moins essentielle qu'elle ne l'est à nos yeux.

Mme Évelyne Didier, sénatrice. – Mon groupe ne nie pas l'intérêt d'améliorer cette desserte. Pour autant, nous considérons que, compte tenu des contraintes budgétaires, bien d'autres projets sont prioritaires, en particulier les liaisons assurées par le RER. Quant au TRI de 9 %, il est au-delà de la normale : il n'y a pas de risque dans cette opération.

M. Bertrand Pancher, député. – Une sorte de malédiction pèse sur la dette ferroviaire : plus elle est importante, plus on la creuse. Le trou est si profond, un peu plus ou un peu moins...

Mme Évelyne Didier, sénatrice. – On la creuse tous les ans, avec les intérêts !

M. Bertrand Pancher, député. – L'orthodoxie budgétaire en matière d'infrastructures de transports a été réaffirmée dans l'excellente réforme ferroviaire conduite par Gilles Savary. La règle est la suivante : toute infrastructure doit être financée uniquement par les usagers et par les contribuables. Certes, il y a ici urgence ; c'est pourquoi le groupe UDI s'est abstenu sur ce texte à l'Assemblée nationale.

Une seconde malédiction pèse sur les calculs d'équilibre. On prévoit toujours le trafic qui équilibre les plans de financement. Et pourtant, cela se passe rarement comme prévu : voyez la ligne Perpignan-Figueras ! Nous ne sommes pas du tout rassurés par les calculs présentés.

La règle d'or, à peine votée, est déjà bafouée. Il semblerait que les sénateurs soient désormais plus jeunes que les députés : ils excellent en concours de gymnastique !

M. Vincent Capo-Canellas, sénateur. – Nous sommes plus sportifs !

M. Bertrand Pancher, député. – C'est bien de la gymnastique, en effet, que de justifier l'exception faite en expliquant qu'elle n'a pas vocation à durer. Tout cela ne nous rassure pas ; c'est pourquoi je m'abstiendrai sur ce texte.

M. Yves Albarello, député. – Ma circonscription contient une partie de la plateforme aéroportuaire de Paris-Charles de Gaulle, dans le nord-ouest de la Seine-et-Marne. Je dois être le seul député à défendre publiquement ce projet, et je voudrais couper court aux ragots selon lesquels ce train, que j'ai qualifié en son temps de train fantôme, serait le train des riches. Tel n'est pas le cas ! C'est un projet important pour la France. La France est la première destination touristique du monde, mais employons-nous les moyens nécessaires pour qu'elle conserve sa place ? Les Américains nous ont dépassés l'an dernier pour les sports d'hiver. Une première place est toujours fragile.

Paris-Charles de Gaulle est devenu la première plateforme aéroportuaire d'Europe du fait du Brexit. Y transitent 65 millions de passagers ; ils seront 100 millions en 2030. Vous qui voyagez connaissez les liaisons directes entre les grands aéroports étrangers et les centres-villes : à Stockholm, capitale d'un pays bien moins peuplé que la France, l'Arlanda Express vous transporte avec tout le confort nécessaire. En revanche, pour rallier la ville lumière depuis Roissy, vous avez le choix entre l'A1, avec un temps de trajet d'une heure et demie et le risque d'être dévalisé par des motards, et le RER B, qui peut mettre deux

heures et demie à rejoindre la capitale, avec un arrêt à Sevrans-Beaudottes, cœur de l'Île-de-France !

Mme Nicole Bricq, sénatrice. – Et on se fait voler aussi dans le RER !

M. Yves Albarello, député. – La plateforme aéroportuaire est le premier employeur d'Île-de-France. Voulons-nous ou non accueillir les Jeux olympiques et l'Exposition universelle ? Continuons ainsi, et nous passerons pour des ringards !

Quant à la « taxe Chirac » sur les billets d'avion, ne faudrait-il pas la réformer et l'affecter à l'investissement, plutôt que de l'envoyer là où l'on ne sait pas quelle utilisation en est faite ? Il faut faire bouger les choses. On s'est battu autour de la nouvelle taxe sur Air France : certains voulaient ajouter une taxe de 1 euro pour financer cette infrastructure ; nous nous y sommes opposés, et cette taxe a été repoussée à 2024.

Pour ma part, je serai favorable au projet, mais quels moyens de financement complémentaires seront mis en place ? Une nouvelle taxe sur Air France ? Nous n'en voulons pas. Il manque aujourd'hui l'essentiel à ce projet : son financement, qui n'est toujours pas clair. La société ADP dégage 600 millions d'euros de profit par an : ne pourrait-elle pas mettre au pot ?

Pour autant, l'amendement adopté par le Sénat à l'initiative de M. Vincent Capocanellas est le bienvenu ; la rédaction qui en résulte, complétée par notre rapporteur, mérite d'être retenue, pour que ce projet aboutisse.

M. Gilles Savary, député. – L'intérêt d'une telle infrastructure n'est pas contestable ; sa réalisation est simplement très tardive ! Notre pays a trop longtemps mené des politiques de transport corporatistes, c'est-à-dire peu intermodales. Ces politiques pénalisent aujourd'hui terriblement la SNCF, qui n'a pas voulu aller dans les ports et les aéroports. Voyez ce qui se passe au port du Havre : seulement 5 % du trafic terrestre entrant et sortant empruntent le chemin de fer.

On est contraint à présent d'opérer un rattrapage, alors que le foncier est cher ; les projets sont donc extrêmement coûteux. Ils ne sont pas pour autant contestables, d'autant que des efforts d'investissement considérables seront faits en parallèle sur le RER B, auquel s'ajoutera la desserte par les lignes du Grand Paris Express. Le transport du quotidien sera substantiellement amélioré dans cette zone de l'agglomération, ce qui répond à une objection majeure.

Nous ne pouvons plus attendre si nous voulons que ce projet soit réalisé à temps pour les grands événements internationaux à l'organisation desquels nous sommes candidats.

Le plan de financement reste flou et ambigu, comme pour toutes les grandes infrastructures. Je suis l'auteur de la règle d'or, dont le but était d'éviter à la SNCF le sort d'Areva : un surinvestissement, résultant de décisions consensuelles... qui mènent droit dans le mur. Aujourd'hui, la SNCF est tout près du mur, son endettement s'alourdit de 3 milliards d'euros chaque année ! La règle d'or ne vise pas à arrêter l'investissement ; mais les pouvoirs publics doivent prendre leurs responsabilités. C'est pourquoi, lors de la construction d'une nouvelle infrastructure, nous voulons faire en sorte de ne pas pénaliser SNCF Réseau au-delà du taux de retour raisonnable. S'il y a une priorité politique, c'est à l'État d'assumer ses responsabilités, donc au contribuable de payer.

Je pointe ici la faiblesse de ce dossier : on n'a pas prévu de variable d'ajustement par des fonds publics. C'est impossible, du fait de l'adoption, dans la loi de 2010, d'un amendement – ironie du sort – de M. Yves Albarello. Il ne serait pourtant pas aberrant de proclamer un tel projet priorité nationale, et de faire assumer par la collectivité nationale, voire, pour partie, par les collectivités locales d'Île-de-France, les dépenses qui risquent de pénaliser SNCF Réseau.

Il ne faut pas insulter l'avenir : tout ceci est réversible. Ce qu'une loi a fait, une loi peut le défaire. En outre, il ne faut ni aller au-delà de la règle d'or ni pénaliser Air France. Si le financement s'avère insuffisant, ce devrait être à l'État d'assumer la différence.

Il est quelque peu fâcheux qu'on fasse une entorse à la règle d'or au premier dossier venu. J'espère que ce contournement ne fera pas exemple. Ce qui est en jeu est, non pas ma susceptibilité de parlementaire, mais bien l'avenir du système ferroviaire dans son ensemble. On sait comment peuvent se terminer les sociétés de projet censées découpler les risques de SNCF Réseau : dans le cas de la ligne Perpignan-Figueras, dont la construction avait été à l'origine concédée, le poste de pertes a été ramené dans le giron de la SNCF. Cette méthode ne doit pas devenir une habitude.

En somme, il faut suivre l'esprit de la règle d'or. S'il le faut, réajustons les financements de projets par l'emploi marginal de fonds publics. En tout cas, ne compromettons pas ce projet-ci. Je suivrai notre rapporteur.

M. Vincent Capo-Canellas, sénateur. – On débat du financement. On peut déplorer l'absence, aujourd'hui, d'une copie propre, mais peut-être le projet de loi de finances rectificative sera-t-il l'occasion d'avoir une vue plus complète ? Nous avons imposé beaucoup de contraintes, parmi lesquelles l'interdiction du financement public de ce projet. Travailler dans ce cadre n'est pas simple. La déclaration d'utilité publique comporte elle aussi certaines mentions contraignantes. Il faut dès à présent donner un coup de pouce à ce projet, car l'heure est grave : soit ça marche, soit le dossier est – pardonnez le terme – planté !

Comment rassurer les banques ? Il s'agit d'éviter que les banques se tiennent à l'écart. L'amendement adopté à mon initiative visait à trouver une voie médiane. Je remercie Philippe Duron pour l'avoir apprécié, et je comprends tout à fait la nécessité d'en améliorer la rédaction : sa proposition sur ce point ne me pose aucun problème.

Je tiens également à rassurer Yves Albarello, qui a été l'un des rares députés à soutenir cette position. Le consensus n'a pas été simple à bâtir, même au niveau local. Je suis moi aussi usager du RER B ; à mon sens, il ne faut pas opposer les modes de transport : il est nécessaire d'améliorer le RER B mais aussi de créer le CDG Express, pour toutes les raisons rappelées par Patrick Ollier. Il est souhaitable de trouver la bonne formulation, sans se déjuger par rapport à la règle d'or, mais en donnant à ce dossier l'impulsion nécessaire.

M. Louis Nègre, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous sommes contraints par l'urgence. Ce n'est pas notre faute : nous arrivons à la fin du quinquennat. Certains jugent trop élevé le tarif du passage ; j'estime tout comme Philippe Duron qu'il correspond aux standards internationaux. Nous offrirons un véritable service aux usagers de l'aéroport. Quant à la réforme de la taxe Chirac, j'ai effectivement découvert à l'occasion de ce texte que Bercy nous avait pris au moins dix millions d'euros...

M. Yves Albarello, député. – Vingt !

M. Louis Nègre, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je n’ai pas bien compris par qui la décision avait été prise.

Sur 190 pays, seuls 30 ont signé l’accord relatif à la taxe de solidarité sur les billets d’avion, et seuls 9 la payent, parmi lesquels le Niger et le Cameroun ! Nous sommes donc allés très loin. En tout état de cause, le produit de cet écrêtement aurait pu servir à l’équilibre du plan de financement, aujourd’hui bien flou.

Nous entendons protéger la SNCF, qui en a vraiment besoin. Je crois aux grands principes : si nous avons voté celui de la règle d’or, ce n’est pas pour créer des exceptions exceptionnelles ! L’image du Parlement auprès de nos concitoyens en serait ternie.

M. Philippe Duron, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Je suis complètement d’accord avec Patrick Ollier quant à l’aspect stratégique de cette infrastructure pour Paris et l’Île-de-France. Lors de la précédente candidature française à l’organisation des Jeux olympiques, il avait déjà été indiqué que le CDG Express se ferait même si le projet français n’était pas retenu. Or il n’en a rien été.

Gilles Savary a évoqué la variable d’ajustement. Selon lui, pour protéger SNCF Réseau, il faudrait du financement public. Ce n’est pourtant pas possible puisque, en 2010, sur proposition d’Yves Albarello, nous nous sommes interdits de le faire.

Certes, une nouvelle mesure législative est toujours possible, mais nous ne disposons pas du temps nécessaire pour ce faire.

Quant à la solution alternative à la taxe aérienne jusqu’en 2024, une réunion interministérielle s’est tenue à ce sujet. Le Premier ministre a entendu les remarques des parlementaires. Il ne m’appartient pas de dire ce qui sera proposé par le Gouvernement dans le projet de loi de finances rectificative. J’ai cru néanmoins comprendre que ce sera une solution robuste, qui ira dans le sens de vos suggestions aux uns et aux autres.

Cet investissement peut sembler lourd, mais il n’est rien à côté de ce qu’ont coûté les grands projets de LGV pour lesquels on a endetté allègrement RFF, maintenant SNCF Réseau, sans tenir compte de l’article 4 de ses statuts.

M. Louis Nègre, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – C’est bien ce qui m’amène à réagir !

M. Philippe Duron, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Il faudra effectivement nous montrer très vigilants sur le grand projet ferroviaire du Sud-Ouest et sur la ligne nouvelle Paris-Normandie, quand bien même nous, Normands, souhaitons vivement la réalisation de cette dernière infrastructure.

M. Hervé Maurey, sénateur, président. – Je doute qu’on la voie très vite !

Une large majorité d’entre nous reconnaît l’intérêt du CDG Express. La difficulté est le financement. De fait, je regrette moi aussi que l’État ne s’y implique pas. Je suis tout à fait d’accord avec Louis Nègre quant à la nécessité de respecter la règle d’or. Nous sommes attachés à cette règle, moins par souci d’orthodoxie qu’en considération de la situation financière de la SNCF. Et avant même la parution des décrets d’application, on y dérogerait ?

La commission procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} bis

M. Philippe Duron, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le mot crucial, dans ma proposition de rédaction n°1, est « rémunérée ». Cela indique qu'il y aura pour SNCF Réseau un retour financier, qui se fera dans les conditions précisées dans l'ordonnance. Cette rédaction est moins précise que celle de l'amendement adopté par le Sénat sur l'initiative de M. Vincent Capo-Canellas, et ce afin de ne pas irriter la Commission européenne et de ne pas inquiéter les participants potentiels à la levée d'emprunt. Ainsi, pour le dire en très mauvais français, nous serons « bancaables ».

M. Louis Nègre, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Si j'ai déposé une proposition de rédaction n° 2, c'est que celle de M. Philippe Duron ne me paraît pas résoudre le problème posé par la dérogation à la règle d'or. Il ne s'agit pas de savoir si la participation de SNCF Réseau sera rentable. Nous voulons un cadre juridique qui autorise cette dérogation tout en posant un garde-fou pour empêcher une prise de risque excessive, d'autant que l'on ne sait pas précisément ce que sera le plan de financement.

Nous proposons donc un principe simple : le montant de la participation en fonds propres de SNCF Réseau doit être calibré pour que, compte tenu du montage financier actuel, élaboré en toute bonne foi, les conséquences à terme ne soient pas négatives pour SNCF Réseau. Autrement dit, si le risque est excessif dans le montage financier, il faudra solliciter davantage l'apport en fonds propres d'ADP que celui de SNCF Réseau, dont les moyens sont moindres. Au vu de la situation respective des deux groupes, cela me paraît une mesure de bon sens et un garde-fou indispensable pour respecter l'esprit de la règle d'or.

Mme Nicole Bricq, sénatrice. – Je soutiens ce projet depuis de nombreuses années au nom de l'attractivité de la France et du territoire francilien. Ma position à l'égard de ce texte est motivée par un principe d'efficacité. La difficulté soulevée par votre proposition de rédaction, monsieur Louis Nègre, est l'absence de risque dans un contrat de concession. Ce n'est pas ce à quoi la Commission européenne a donné son aval ! Par conséquent, l'adoption de votre proposition pourrait mener à l'échec de cette commission mixte paritaire, ce qui serait dommage. Ne prenons pas le risque de repartir à zéro.

En commission mixte paritaire, on essaie de rapprocher les points de vue et de trouver un compromis entre les deux assemblées. La proposition de rédaction de M. Philippe Duron nous mène à ce compromis. M. Vincent Capo-Canellas a voulu donner une chance à la CMP et ce serait notre honneur de parlementaires que de parvenir à un texte commun ce soir.

Ce serait aussi un bon signal. Grâce à des fonds apportés par les collectivités territoriales, on est parvenu à boucler le plan de financement du canal Seine-Nord, autre projet historique. On doit pouvoir faire de même ici ! Je suis donc partisane d'adopter la proposition de rédaction n°1.

M. Louis Nègre, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le risque sera porté par la société de projet ; je n'ai jamais dit le contraire. Mais dans la répartition interne, il doit être davantage supporté par ADP, qui en a les moyens.

M. Philippe Duron, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Une fois n'est pas coutume, je ne suis pas d'accord avec Louis Nègre. Je partage en effet la lecture qu'a faite Nicole Bricq du modèle de la concession. Le garde-fou que M. Louis Nègre propose est bien minime. En effet, la hauteur d'engagement en fonds propres de SNCF Réseau est de l'ordre de 200 millions d'euros. Le garde-fou ferait varier cette participation d'une centaine de millions d'euros, ce qui, par rapport à l'endettement de SNCF Réseau, est extrêmement marginal. En revanche, le risque qu'on ferait ainsi prendre au projet est considérable.

La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 1^{er} ter

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} ter dans la rédaction du Sénat.

Article 1^{er} quater

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} quater dans la rédaction du Sénat.

La commission mixte paritaire adopte le texte issu de ses délibérations.

Commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes s'est réunie au Sénat le mercredi 30 novembre 2016.

*Elle procède à la désignation de son bureau, ainsi constitué : **M. Hervé Maurey**, sénateur, président ; M. Jean-Paul Chanteguet, député, vice-président ; M. Jean-François Rapin, sénateur, rapporteur pour le Sénat ; M. Laurent Grandguillaume, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.*

Le président procède à l'appel des membres titulaires et suppléants de la commission mixte paritaire. Sont présents : sénateurs titulaires, MM. Hervé Maurey, Jean-François Rapin, Patrick Chaize, Rémy Pointereau, Claude Bérit-Débat, Jean-Yves Roux et Mme Evelyne Didier ; députés titulaires : MM. Jean-Paul Chanteguet, Laurent Grandguillaume, Gilles Savary, Christophe Bouillon, Patrick Ollier et Lionel Tardy ; sénateurs suppléants : M. Vincent Capo-Canellas et Mme Nelly Tocqueville, député suppléant : M. Bertrand Pancher.

M. Hervé Maurey, sénateur, président. – Le président Jean-Paul Chanteguet se joint à moi pour former le vœu que cette commission mixte paritaire soit, comme la précédente, conclusive. Je voudrais souligner l'important travail qu'ont accompli nos deux

rapporteurs, avec une mention toute particulière pour M. Laurent Grandguillaume, qui est non seulement rapporteur, mais également auteur de cette proposition de loi. À ce titre, il a réalisé un travail considérable. Je salue aussi le rapporteur du Sénat, M. Jean-François Rapin, qui était chargé pour la première fois d'un rapport législatif. Il s'est lui aussi impliqué de manière très forte ; il est devenu en peu de temps un très bon connaisseur de ce sujet extrêmement complexe.

M. Jean-François Rapin, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Ce texte compliqué nous incite à l'humilité, car nous avons affaire à des professions différentes, avec un potentiel de clients identique, mais des enjeux souvent paradoxaux au sein même des corporations.

Je salue le travail de Laurent Grandguillaume. En effet, pour avoir rencontré en temps restreint toutes les catégories socio-professionnelles concernées, je mesure la complexité de cette tâche. Faire plaisir à l'un, c'est forcément décevoir l'autre.

Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale est équilibré. Le Sénat a souhaité y apporter sa touche, d'abord d'un point de vue légistique, pour stabiliser certains articles plus fragiles, ensuite pour réaffirmer, notamment au travers de suppressions d'articles, l'importance de la séparation entre ce qui revient au pouvoir législatif et les obligations exécutives du Gouvernement. Nous avons voulu que ce texte soit renforcé pour être opposable devant les juges.

La modification essentielle, à l'article 1^{er}, a consisté à inscrire directement dans la loi les obligations qui seront imposées aux plateformes, afin de clarifier la situation et rassurer les acteurs, plutôt que de renvoyer à un décret en Conseil d'État. S'agissant des sanctions pénales, nous avons accepté un amendement du Gouvernement sur les infractions à la loi, en réaffirmant la hiérarchisation des peines.

Nous avons supprimé en commission l'article 2 relatif à la transmission obligatoire des données des plateformes à l'observatoire, pour envoyer un signe. Après avoir participé aux discussions sur le projet de loi pour une République numérique, nous pensions en effet que l'on allait trop loin dans l'atteinte aux libertés individuelles, à celles des entreprises et au secret de la transmission des données. Cet article a été réintroduit en séance publique dans une version allégée et clarifiée. Le rapporteur pour l'Assemblée nationale et moi-même présenterons des propositions de rédaction, en intégrant la notion d'observatoire, essentielle à nos yeux. Il n'y a pas de grand débat. Nous parviendrons certainement à une rédaction satisfaisante de cet article.

Nous en restons à notre position concernant l'article 6 : nous l'avons supprimé dans la mesure où il relève clairement du domaine réglementaire. Une proposition de rédaction de M. Laurent Grandguillaume tendra à le rétablir, afin de confier à la chambre des métiers l'organisation des examens.

Le Sénat a aussi cherché à ajuster le dispositif proposé à la réalité du terrain : nous avons avancé la date de la période transitoire durant laquelle les entreprises exécutant des services régis par la loi d'orientation des transports intérieurs (Loti) devront commencer à effectuer leur reconversion, donc avancé la date de suppression au 1^{er} janvier 2017. Finalement, vos deux rapporteurs ont trouvé un accord pour faire débiter la période transitoire à la promulgation de la loi.

Je reviens à l'article 1^{er} qui a fait l'objet de deux amendements du groupe Les Républicains au Sénat pour exclure le covoiturage du champ d'application. Certes, des détournements peuvent se produire mais la justice peut être saisie.

Nous devons sans doute revenir dans les années à venir sur ces sujets, en essayant d'anticiper...

L'Assemblée nationale et le Sénat ont eu des échanges courtois et productifs. Nous parviendrons, je l'espère, à un compromis satisfaisant. Du reste, les propositions de rédaction sont pour toutes sauf une d'entre elles communes aux deux rapporteurs.

M. Laurent Grandguillaume, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – C'est toujours un plaisir de travailler ensemble, comme nous l'avons fait sur le conflit des auto-entrepreneurs et des artisans, puis sur la loi d'expérimentation territoriale que j'ai portée avec ATD Quart Monde. C'est avec beaucoup d'humilité qu'il faut aborder de tels sujets. Le Sénat apporte toujours de la clarification et un enrichissement des textes. Je tiens à saluer M. Rapin, pour la qualité du travail que nous avons accompli ensemble, pour les nombreux rencontres et échanges de qualité qu'il a eus avec les acteurs concernés, dans un domaine où coexistent plus d'une vingtaine d'organisations de taxis, une bonne dizaine pour les voitures de transport avec chauffeur (VTC), trois pour les chauffeurs Loti et une vingtaine de plateformes, gros opérateurs et petites *start up* françaises.

L'écosystème est donc complexe. Nous ne prétendons pas mettre tout le monde d'accord, mais créer les outils nécessaires à la régulation. Ceux-ci ont manqué dans la période récente. Il faut également simplifier, car la multiplicité et la complexité des statuts et des régimes ont progressivement donné lieu à des confrontations, après la Loti de 1982, la loi sur les VTC ou la loi Thévenoud plus récemment. Les parlementaires se saisissent des sujets au fil des innovations qui viennent heurter l'état de droit en imposant un état de fait.

Cette proposition de loi vise notamment à responsabiliser les acteurs. Pour ce faire, l'article 1^{er} mettra tous les intervenants, centrales de réservation de taxis, plateformes de VTC ou Loti sur un pied d'égalité. Chacun aura les mêmes obligations et les mêmes devoirs. Cela permettra aussi aux *start up* françaises de participer au dialogue avec les différentes institutions, alors qu'elles n'y avaient pas accès jusqu'à présent.

J'en viens à la remontée des données, nécessaire pour rendre opérationnels les outils de régulation. À New York, l'autorité de régulation locale, la Taxi and Limousine commission (TLC), va jusqu'à la géolocalisation des véhicules, pour vérifier par exemple qu'ils sont rentrés à leur base. Avec ce qui est prévu dans ce texte, nous sommes plus libéraux que les Américains...

Est également prévue la fin des clauses d'exclusivité. Les chauffeurs pourront désormais travailler avec plusieurs plateformes.

Le Sénat a modifié la sortie du régime de la Loti. Fixer une période de transition d'un an à partir de la promulgation de loi me convient, cela est beaucoup plus clair. Il faudra y ajouter une proposition de rédaction que nous avons cosignée, M. Jean-François Rapin et moi, afin de prendre en compte tous les jeunes conducteurs en permis probatoire, car pour être VTC, il faut justifier de trois ans de conduite.

L'article 6 sur les chambres des métiers fait aussi débat. Quand le Gouvernement m'a confié une mission à ce sujet, les modalités de la formation et des examens des VTC n'avaient pas été arrêtées. Tout était suspendu depuis plusieurs mois. À chaque crise, on remettait en cause les systèmes existants, les acteurs ne bénéficiant d'aucune visibilité en la matière. Il revenait donc à l'État de mettre fin à ce flou et d'organiser enfin les examens, avec le tronc commun validé précédemment. Nous avons tenu compte des critiques émises ici ou là. Il est vrai que les intérêts divergent selon les catégories : un comité national réunira tous les acteurs du transport occasionnel pour suivre la mise en place de ce tronc commun d'examen dans les chambres des métiers et alerter les pouvoirs publics en cas de déséquilibre, sur le modèle de ce qui a été fait pour le titre de maître-restaurateur.

Ce texte vise à rassembler, en dépit des critiques inévitables du fait de la diversité des intérêts en présence. Certaines plateformes viennent d'annoncer qu'elles instaurent des outils de dialogue avec les chauffeurs, notamment sur les prix, car les baisses qu'elles avaient imposées dans le passé menaçaient de paupériser certains d'entre eux.

M. Lionel Tardy, député. – Cette proposition de loi est la deuxième en moins de deux ans pour tenter d'apaiser les tensions qui naissent régulièrement entre les VTC et les taxis depuis le bouleversement du secteur lié à l'explosion du nombre d'immatriculations des voitures destinées au transport de personnes.

Il s'agit ici de tenter de calmer les taxis en leur octroyant un peu plus de liberté et de protection, notamment grâce à l'encadrement de l'activité des centrales de réservation ou l'exclusion de ce marché des entreprises capacitaires détenant des véhicules de moins de dix places dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Soyons clairs : cette proposition de loi ne satisfait personne ; elle n'apaisera pas les tensions entre les VTC et les taxis. La loi Thévenoud est un échec et nous devons en tirer les conclusions. Il aurait fallu commencer par un diagnostic global de la profession, au lieu d'instaurer des barrières à l'entrée du métier de VTC sans résoudre la distinction entre professionnels et non professionnels.

Les députés du groupe Les Républicains se sont abstenus sur ce texte en première lecture. Les articles 1^{er} et 2 me préoccupent. Faire peser des obligations sur les intermédiaires est illogique, car ils n'ont qu'un rôle de mise en relation. En réalité, le problème des plateformes est avant tout de nature fiscale. En outre, la transmission des données était beaucoup trop large dans le texte initial. Le Sénat a opéré plusieurs modifications qui vont dans le bon sens et que nous soutiendrons.

Mme Évelyne Didier, sénatrice. – Je salue le travail des rapporteurs, qui ont oeuvré en bonne intelligence. Nous étions dans une situation complexe. Dire que ce texte réglerait tous les problèmes est sans doute faux ; mais dire qu'il ne réglerait rien est excessif.

Je souhaite attirer votre attention sur le cas des personnes ayant acheté très cher leur licence, ayant également pris un crédit pour acheter leur voiture, et qui connaissent donc de grandes difficultés. Il faut repérer ces chauffeurs pour éviter les malheurs.

Il nous faudra sans doute revenir sur ces questions à l'avenir, pour nous adapter aux évolutions. Nous assistons dans ce secteur comme dans d'autres à une disparition progressive du salariat, avec tous les inconvénients que cela suppose, notamment la

suppression progressive de toute protection sociale. J'insiste sur ce point, car on connaît la fragilité du statut d'auto-entrepreneur.

M. Patrick Ollier, député. – Je me réjouis de l'excellent travail effectué par le Sénat qui a rendu ce texte beaucoup plus acceptable pour nous. De surcroît, les deux rapporteurs présentent nombre de propositions de rédaction communes ; c'est assez rare pour être souligné. Je me réjouis de ces rapprochements et des attitudes positives chez les professionnels ; et j'espère que la commission mixte paritaire confirmera ces efforts. Je voterai en faveur de ce texte.

M. Gilles Savary, député. – Ayant été rapporteur par défaut de la loi Thévenoud, j'ai au moins mesuré l'extrême complexité de cette affaire. Un secteur conservateur, qui a refusé toute évolution en son sein, est percuté de plein fouet par la nouvelle économie. On y comptait déjà des artisans, des locataires, des salariés, tous dominés par des centrales très puissantes jouissant de quasi-monopoles. Sont arrivées les VTC et le conflit a éclaté, qui met à présent aux prises les taxis, les VTC et les Loti.

Ce texte est bienvenu. Son élaboration a été longue et difficile, il a fallu clarifier la nature des plateformes, qui prétendaient n'effectuer qu'une simple mise en relation, alors qu'il s'agissait, avec UberPop, de vrai faux-covoiturage, plus exactement d'un vrai travail dissimulé de taxi... Il a fallu aussi protéger les chauffeurs en harmonisant les statuts, créer une instance de régulation nationale et confier l'organisation des examens aux chambres des métiers. Il s'agit du meilleur compromis possible. Certains affirment qu'il ne donne satisfaction à personne : en tout cas il ne lèse personne.

M. Bertrand Pancher, député. – Nous sommes favorables à la nouvelle économie, dès lors qu'elle est encadrée par des règles.

M. Laurent Grandguillaume, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – J'avais proposé un fonds de garantie en faveur des licences, mais cela fait débat même au sein de la profession. Tout le monde est d'accord sur le principe de ce fonds, mais des divergences apparaissent dès que l'on aborde les moyens de le financer.

M. Jean-François Rapin, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Au-delà des licences, nous devons aussi régler la question de la fiscalité à l'échelon national et européen.

Monsieur Lionel Tardy, l'évaluation a été réalisée par les deux rapporteurs dans un contexte tendu en recueillant l'avis de la profession. L'idéal aurait bien sûr été un projet de loi comportant une évaluation et une étude d'impact.

La commission procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

Article 1^{er}

M. Laurent Grandguillaume, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 1 est de nature rédactionnelle.

La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.

M. Laurent Grandguillaume, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 2 vise à apporter une précision, afin de bien prendre en compte la mise en relation entre les passagers et les entreprises ou les exploitants.

La proposition de rédaction n° 2 est adoptée.

M. Laurent Grandguillaume, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 3 tend également à apporter une précision en imposant aux plateformes de vérifier l'attestation d'assurance de responsabilité civile professionnelle des entreprises dont les conducteurs relèvent.

La proposition de rédaction n° 3 est adoptée.

M. Laurent Grandguillaume, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 4 tend à modifier l'intitulé du chapitre II, en cohérence avec les autres articles.

La proposition de rédaction n° 4 est adoptée.

M. Laurent Grandguillaume, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 5 est de nature rédactionnelle.

La proposition de rédaction n° 5 est adoptée.

M. Laurent Grandguillaume, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 6 est aussi de nature rédactionnelle.

La proposition de rédaction n° 6 est adoptée.

M. Laurent Grandguillaume, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 7 tend à apporter une précision.

La proposition de rédaction n° 7 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 2

M. Laurent Grandguillaume, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 8 a pour objet d'intégrer l'observatoire, en prenant en compte toutes les critiques qui ont été émises au sujet de la protection des données individuelles et des informations internes aux entreprises, pour lesquelles doivent être garantis l'intelligence économique et le secret sur leurs modèles.

M. Lionel Tardy, député. – Nous nous orientons vers une transmission plus resserrée, mais le groupe Les Républicains préfère la suppression de cet article, car la transmission des données représente une charge pour les entreprises.

La proposition de rédaction n° 8 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 3

M. Jean-François Rapin, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Notre proposition de rédaction n° 9 tend à apporter une précision.

La proposition de rédaction n° 9 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 3 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 3 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 3 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 4

M. Laurent Grandguillaume, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 10 vise à étendre aux Loti les obligations de communication des données.

La proposition de rédaction n° 10 est adoptée.

M. Laurent Grandguillaume, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 11 tend à préciser que les entreprises régies par la Loti peuvent poursuivre leur activité, à la fin de la période de transition, en effectuant des services occasionnels pour des groupes de dix places ou plus.

La proposition de rédaction n° 11 est adoptée.

M. Laurent Grandguillaume, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 12 est très importante pour éviter que de jeunes conducteurs en permis probatoire ne se retrouvent bloqués par cette période de transition. Il y a suffisamment de chômage chez les jeunes...

La proposition de rédaction n° 12 est adoptée.

M. Laurent Grandguillaume, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 13 est de nature rédactionnelle.

La proposition de rédaction n° 13 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 4 bis

M. Laurent Grandguillaume, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 14 vise la vente à la place ; c'est le Sénat qui a soulevé, à raison, ce point.

M. Jean-François Rapin, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il me semble que nous parvenons à une bonne rédaction, qui correspond à une belle évolution.

M. Patrick Chaize. – Merci de cette amélioration de ma rédaction !

La proposition de rédaction n° 14 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 4 ter

M. Laurent Grandguillaume, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 15 est de nature rédactionnelle.

La proposition de rédaction n° 15 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 4 quater

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 quater dans la rédaction du Sénat.

Article 5

M. Laurent Grandguillaume, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 16 vise à apporter une précision.

La proposition de rédaction n° 16 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 5 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 6

M. Laurent Grandguillaume, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 17 vise à prévoir que les chambres des métiers et de l'artisanat sont chargées de l'organisation des examens. Un comité national comprenant toutes les catégories concernées sera chargé du suivi, je m'en suis expliqué. Il pourra notamment alerter les pouvoirs publics en cas de difficulté dans un département particulier.

M. Jean-François Rapin, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J'ai expliqué les raisons pour lesquelles nous avons supprimé cet article. Mon groupe s'abstient sur cette proposition de rédaction.

M. Lionel Tardy, député. – L'article 6 est un vrai point de blocage : faire passer l'examen de VTC par les chambres des métiers et de l'artisanat n'est pas logique, puisqu'elles peuvent déjà prétendre au statut de centre d'examen des VTC par simple agrément de la préfecture. La suppression de cet article doit donc être maintenue.

La proposition de rédaction n° 17 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 7 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 7 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 8

M. Laurent Grandguillaume, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

– Notre proposition de rédaction n° 18 tend à maintenir l'obligation de résultat pour les taxis concernant les moyens de paiement. Plus simplement dit, le terminal de paiement électronique doit fonctionner !

M. Jean-François Rapin, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous avons

reçu quelques courriers de l'une des fédérations de taxis, l'UNT, nous précisant que l'obligation de résultat était aberrante, eu égard à l'absence de connexion dans certains territoires. Or la force majeure peut être invoquée dans un tel cas.

La proposition de rédaction n° 18 est adoptée.

M. Laurent Grandguillaume, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 19 procède à une coordination.

La proposition de rédaction n° 19 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 8 dans la rédaction issue de ses travaux.

La commission mixte paritaire adopte le texte issu de ses délibérations.

M. Jean-Paul Chanteguet, député, vice-président. – Je me félicite de l'aboutissement de ces deux commissions mixtes paritaires et de l'étroite coopération entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Je tiens à en remercier les quatre rapporteurs, Louis Nègre, Jean-François Rapin, Philippe Duron et Laurent Grandguillaume.

La réunion est close à 19h10.

**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 RÉALISATIONS ET LEUR SUIVI DANS LA DURÉE**

Mardi 29 novembre 2016

- Présidence de M. Gérard César, président d'âge -

Réunion constitutive

La réunion est ouverte à 13 h 30.

M. Gérard César, président. – Il me revient, en qualité de président d'âge, d'ouvrir la réunion de constitution de la 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. Cette commission d'enquête a été créée le 16 novembre dernier suite à la proposition de résolution déposée le 26 octobre par M. Ronan Dantec et les membres du groupe écologiste dans le cadre de leur « droit de tirage » prévu par l'article 6 *bis* de notre règlement.

Le même article prévoit que les fonctions de président et de rapporteur sont partagées entre la majorité et l'opposition. Comme c'est l'usage, le groupe écologiste a souhaité désigner un de ses membres aux fonctions de rapporteur.

Je vous propose, en premier lieu, de procéder à l'élection à la présidence de notre commission d'enquête.

Quels sont les candidats ?

Mme Chantal Jouanno est candidate.

Il est procédé à l'élection de Mme Chantal Jouanno à la présidence de la commission d'enquête.

- Présidence de Mme Chantal Jouanno, présidente -

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Merci de votre confiance. Avant de procéder à l'élection du bureau et à la désignation du rapporteur, il me revient de vous rappeler les règles qui régissent le fonctionnement des commissions d'enquête.

Une commission d'enquête dispose de prérogatives étendues. Ses pouvoirs de contrôle sont renforcés. Nous pouvons auditionner toute personne dont nous souhaiterions obtenir le témoignage et nous faire communiquer tout document que nous jugerions utile, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État. Les personnes que nous souhaiterons entendre seront tenues de déférer à notre convocation et de prêter serment. Tout refus de comparaître, de prêter serment ou de communiquer des documents est puni de sanctions

pénales lourdes : deux ans d'emprisonnement, 7 500 euros d'amende et, le cas échéant, interdiction de l'exercice des droits civiques pour une durée de deux ans. En outre, les sanctions prévues par le code pénal en cas de faux témoignage ou de subornation de témoin s'appliquent.

Les auditions sont publiques sauf si nous en décidons autrement. Il nous appartiendra d'organiser cette publicité par les moyens de notre choix : publication d'un compte rendu, ouverture des auditions au public, à la presse, enregistrement audiovisuel et retransmission. Je rappellerai les règles de publicité que nous aurons fixées à chaque audition.

Tous les travaux non publics de la commission d'enquête, c'est-à-dire autres que les auditions publiques, sont soumis à la règle du secret pour une durée de 25 ans. J'appelle donc chacun d'entre vous à la plus grande discrétion sur ceux de nos travaux qui ne seront pas rendus publics. La sanction encourue en cas de divulgation ou de publication d'une information couverte par le secret est d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. En outre, l'article 100 de notre règlement prévoit que tout membre d'une commission d'enquête qui ne respecterait pas les dispositions relatives aux travaux non publics pourrait être « exclu de la commission par décision du Sénat prise sans débat, sur le rapport de la commission, après avoir entendu l'intéressé » et que cette exclusion entraînerait « pour le sénateur » – ou la sénatrice – « qui est l'objet d'une telle décision l'incapacité de faire partie, pour la durée de son mandat, de toute commission d'enquête ».

Nous avons six mois pour rendre nos travaux. La création de la commission d'enquête ayant eu lieu le 16 novembre 2016, la date limite est fixée au 16 mai 2017. Un délai de 24 heures est nécessaire entre l'annonce du dépôt du rapport en séance et sa publication. Ce délai s'explique par l'éventualité de la demande de constitution du Sénat en comité secret, dans l'hypothèse où interviendrait un vote du Sénat décidant de ne pas publier tout ou partie du rapport. Nous devons donc adopter notre rapport avant le 15 mai 2017. Mais rien ne nous empêche d'avancer cette date.

Le Président du Sénat a demandé que les réunions de commission se tiennent en dehors des moments où le Sénat est en séance. Je vous propose donc d'organiser nos auditions le mardi après-midi ou le mercredi après-midi lorsque cela sera possible, ou le jeudi avant et après les questions au gouvernement – mais sans empiéter sur les réunions des délégations et de la commission des affaires européennes.

M. Roland Courteau. – Ce sera difficile !

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Nous y parviendrons.

Je vous propose de passer à la nomination du rapporteur et des membres du bureau. Le groupe écologiste a souhaité que le poste de rapporteur échoie à l'auteur de la proposition de résolution.

La commission procède à la désignation de son rapporteur, M. Ronan Dantec.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Je vous propose ensuite de désigner les membres du bureau, composé de six vice-présidents.

La commission procède à la désignation des autres membres de son bureau : MM. Michel Delebarre et Roland Courteau, Mme Primas et M. Pointereau, M. Raymond Vall et Mme Evelyne Didier sont élus vice-présidents.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Toutes les commissions d'enquête sont importantes, car elles sont au cœur du travail sénatorial. Celle-ci nous sera utile à tous. Les expériences récentes sur un certain nombre de dossiers montrent en effet une forte crispation dans notre pays sur la question de la compensation environnementale. Les aménageurs se plaignent d'exigences irréalisables, les défenseurs de l'environnement craignent que les compensations ne soient pas faites : nous sommes dans ce moment de société. Et c'est pour sortir de cette situation de blocage, qui s'aggrave, que le groupe écologiste a voulu cette commission d'enquête, dont l'objectif est de rétablir le dialogue et même la confiance entre les uns et les autres.

Nous nous sommes limités à quatre dossiers pour ne pas nous disperser. Chacun illustre un stade différent du débat. Ainsi aurons-nous un éclairage de chacune des phases de ces mesures de compensation et de la séquence « éviter-réduire-compenser ». Nous pourrons voir aussi – et c'est l'essentiel – comment l'État assure sa propre mission de suivi. Nous souhaitons aboutir sans tabou à des préconisations consensuelles. Ces préconisations seront en outre d'actualité puisque la nouvelle loi sur la biodiversité comporte un chapitre sur les compensations. Cette commission d'enquête permettra d'éclairer l'action de l'État sur les futurs dossiers. Loin de chercher à entraver les aménagements, nous souhaitons permettre les projets d'infrastructure en rendant la procédure plus fluide – pourvu que le principe de compensation soit respecté.

Sur le premier dossier, nous en sommes encore au stade du débat sur l'efficacité des mesures de compensation. Dans le second, nous sommes dans le cadre de leur réalisation. Celles du troisième sont déjà mises en œuvre. Nous avons ajouté, avec le quatrième dossier, la question des banques d'actifs naturels, que j'apprends sans *a priori*, même si ces banques sont décriées par certains. Ces quatre dossiers sont sensibles, avec des acteurs différents.

M. Gérard Bailly. – Ont-ils été choisis par votre groupe ?

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Les quatre figurent dans la proposition de résolution.

M. André Trillard. – Pour Notre-Dame-des-Landes, l'autorisation existe-t-elle ou faudra-t-il attendre que certains lèvent une hostilité dépourvue de toute base légale et contraire à 170 jugements rendus en faveur du projet ?

Vous avez été sélectifs. Deux sujets me semblent en effet importants. D'abord, le cas de Brennilis, en Bretagne, où fut installée la première centrale nucléaire. La production d'électricité y a été arrêtée en 1983, et le démantèlement n'est pas fini ! Régulièrement, des personnes bien inspirées réclament des études complémentaires. Si nous ne sommes pas capables, en 35 ans, de démanteler convenablement un site nucléaire, comment ferons-nous avec ceux dont la taille est plus importante ?

Deuxième sujet, qui montre que vous avez été partiaux dans votre choix : les lignes à très haute tension de RTE à Flamanville. Je crois savoir que les mesures compensatoires demandées coûtent aussi cher qu'un pylône. Pourrions-nous examiner ce cas, au lieu de nous concentrer sur Notre-Dame-des-Landes, comme le souhaite le groupe écologiste ? Ancien président du conseil général, je connais bien ce dossier.

Mme Sophie Primas. – Le barrage de Sivens est emblématique, mais les retenues d'eau, d'une manière générale, le plus souvent mises en place à la demande des agriculteurs, présentent des problématiques similaires, auxquelles nous pourrions nous intéresser.

M. Daniel Gremillet. – La répartition géographique des projets n'est pas heureuse.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Le critère essentiel n'est pas la géographie mais l'état d'avancement des projets, et le fait qu'ils aient provoqué des débats – sans nécessairement qu'ils aient mal tourné. Nous n'avons que quelques mois, ce qui nous interdit de multiplier les sujets. Nous pourrions retenir le dossier de Sivens, mais pas celui de Brennilis, qui ne me semble pas relever de la question de la compensation environnementale – même si sa colonie de castors y est un peu mal en point depuis une trentaine d'années... En revanche, sans en faire le cœur de notre commission d'enquête, pourquoi ne pas consacrer quelques auditions à d'autres dossiers ? Vous pouvez en proposer, pourvu qu'ils soient de taille réduite, car nous n'aurons pas le temps de les traiter de manière aussi approfondie, et qu'ils soient éclairants pour notre analyse.

M. Gérard César. – Je soutiens les propos de Mme Primas. Sivens a eu du retentissement, mais le problème des retenues collinaires est réel.

M. Hervé Poher. – Nous avons appris ce matin que le projet de canal Seine-Nord était bouclé.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Vous allez un peu vite !

M. Hervé Poher. – Il l'est sur les plans médiatique et financier, en tous cas. Voilà un dossier qui n'est certes pas de taille réduite, mais dont l'impact sera énorme.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Notre commission d'enquête porte sur les mesures de compensation, pas sur les projets en eux-mêmes, sur l'opportunité desquels nous n'avons pas à nous prononcer. Je vous invite à nous transmettre les noms des personnes dont vous souhaiteriez que nous les auditionnions. Je vous propose d'organiser notre travail en quatre temps. Jusqu'à Noël, nous organiserons des auditions qui nous permettront de poser le cadre. Puis nous mènerons des auditions sur les quatre dossiers. Nous irons ensuite sur le terrain vérifier les informations recueillies. Enfin, nous conduirons une deuxième série d'auditions, pour croiser les données de terrain et approfondir chaque dossier. Je souhaite que nous arrêtions nos travaux en mars, afin que le rapport puisse être publié vers le 10 avril.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Nous vous adresserons, avant la prochaine réunion, le texte de l'article 6 de l'ordonnance de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

M. Daniel Gremillet. – Pour que nous puissions tous participer aux réunions, je vous suggère d'éviter d'en prévoir après les questions au Gouvernement.

Mme Chantal Jouanno, présidente. – Nous nous efforcerons de les tenir les mardis et mercredis, ou bien les jeudis avant les questions au Gouvernement.

La réunion est close à 14 h 05.

**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**

Mardi 29 novembre 2016

- Présidence de M. Jacques Legendre, président d'âge -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Réunion constitutive

M. Jacques Legendre, président. – En qualité de président d'âge, il me revient d'ouvrir la réunion constitutive de la 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. La constitution de cette commission d'enquête fait suite à une demande du groupe Les Républicains dans le cadre du droit de tirage prévu à l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat. La Conférence des Présidents a pris acte de cette demande le 16 novembre dernier et le Sénat a désigné les membres au cours de sa séance du mardi 22 novembre. Selon le Règlement, les fonctions de président et de rapporteur d'une commission d'enquête sont partagées entre la majorité et l'opposition.

Nous procédons à l'élection du président de notre commission d'enquête. J'ai été informé de la candidature de M. Jean-Claude Requier, du groupe Rassemblement démocratique et social européen (RDSE).

M. André Gattolin. – Formidable ! J'y suis très favorable.

La commission procède à la désignation de son président, M. Jean-Claude Requier.

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

M. Jean-Claude Requier, président. – Je salue notre président d'âge, qui conjugue expérience et sagesse, et vous remercie de m'avoir confié la présidence de cette commission d'enquête sur un sujet essentiel pour l'avenir de la construction européenne.

Toute commission d'enquête est tenue à un délai impératif de six mois pour rendre ses travaux. Toutefois, le groupe Les Républicains ayant souhaité terminer nos investigations d'ici quatre mois, notre commission d'enquête pourrait prendre fin au cours de la deuxième quinzaine de mars 2017, en fonction de l'avancée de ses travaux.

Nous disposons de pouvoirs de contrôle renforcés. Aux termes de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, une commission d'enquête peut convoquer toute personne qu'elle juge bon d'entendre. Cette personne est alors tenue de déférer à la convocation, délivrée si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique. Les personnes entendues doivent prêter serment. L'auteur d'une déposition mensongère s'expose à des peines pouvant atteindre sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende.

Le rapporteur dispose de pouvoirs propres : effectuer des contrôles sur pièces et sur place et se faire communiquer tout document de service non secret ou concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

Les pouvoirs des commissions d'enquête ne concernent que les personnes de nationalité française, ce qui ne nous empêchera pas, si nécessaire, de faire venir des témoins étrangers – qui ne prêtent pas serment et ne sont pas requis par la force publique. Ces pouvoirs ne valent que sur le territoire national.

Les auditions sont en principe publiques, sauf si nous en décidons autrement. Elles peuvent se faire à huis clos, si nous en décidons ainsi après demande de l'auditionné. Nous devons définir les modalités de publicité de nos travaux : publication de comptes rendus, ouverture au public, ouverture seulement à la presse, enregistrement audiovisuel... En revanche, tous les travaux non publics de la commission d'enquête sont soumis à la règle du secret pour vingt-cinq ans. Je vous incite donc à la plus grande discrétion sur nos travaux non rendus publics, en particulier lors de la délibération sur les orientations du rapport.

Le non-respect du secret est puni des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal, soit un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende. En outre, l'article 100 du Règlement du Sénat prévoit que « *tout membre d'une commission d'enquête qui ne respectera pas les dispositions du paragraphe IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative aux travaux non publics d'une commission d'enquête pourra être exclu de la commission par décision du Sénat prise sans débat sur le rapport de la commission après avoir entendu l'intéressé* » et que cette exclusion « *entraînera pour le sénateur qui est l'objet d'une telle décision l'incapacité de faire partie, pour la durée de son mandat, de toute commission d'enquête* ».

Poursuivons la constitution du bureau de notre commission. Le groupe Les Républicains, à l'origine de la commission d'enquête, a proposé M. François-Noël Buffet pour les fonctions de rapporteur.

La commission procède à la désignation de son rapporteur, M. François-Noël Buffet.

M. Jean-Claude Requier, président. – Il nous reste à compléter le bureau en élisant vice-présidents un représentant de chaque groupe et un autre supplémentaire pour les deux groupes les plus importants. Le groupe RDSE exerçant la présidence et comptant un seul membre au sein de la commission, il n'aura pas de vice-président. J'ai reçu les candidatures de MM. Jean-Yves Leconte et Didier Marie pour le groupe Socialiste et républicain, de M. Pascal Allizard pour le groupe Les Républicains, de M. Claude Kern pour le groupe Union des démocrates et indépendants (UDI-UC), de M. André Gattolin pour le groupe Écologiste et de M. Michel Billout pour le groupe Communiste, républicain et citoyen.

La commission procède à la désignation des vice-présidents : MM. Pascal Allizard, Michel Billout, André Gattolin, Claude Kern, Jean-Yves Leconte et Didier Marie.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Merci de votre confiance sur ce sujet qui nous préoccupe depuis de nombreux mois. Dans ce contexte de crise migratoire de grande ampleur et de menace terroriste importante, l'espace Schengen, qui comprend 26 pays, dont 22 États membres de l'Union européenne, ne parvient pas à atteindre correctement ses

objectifs : assurer la sécurité dans cet espace de liberté. Des contrôles aux frontières intérieures ont été rétablis.

Cette situation n'est pas satisfaisante. Les frontières extérieures de l'Union européenne ne sont pas suffisamment protégées et la sécurité de nos concitoyens est mise à mal, voire compromise. Dans le même temps, une restauration durable des contrôles aux frontières pourrait avoir des répercussions économiques non négligeables.

Notre commission d'enquête devra porter ses investigations sur les services nationaux et européens chargés du fonctionnement de l'espace Schengen et du contrôle des frontières extérieures, tracer des perspectives et proposer des réformes pour plus d'efficacité. Les travaux de la commission d'enquête devraient être achevés d'ici à la fin mars 2017, le Sénat suspendant ses travaux fin février. Nous pourrions nous appuyer sur les nombreux travaux existant au Sénat, comme les rapports importants de MM. Leconte et Reichardt, ou celui de la mission d'information sur l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, et concentrer nos auditions sur les principaux services. Notre commission d'enquête adoptera ainsi un rythme assez soutenu.

Après avoir rappelé l'économie générale et les objectifs de l'espace Schengen, nous regarderons comment les récentes mesures de correction des dysfonctionnements sont effectivement mises en œuvre ; ainsi, Frontex a été renforcé. Il faudra être attentif à la fois aux frontières terrestres, aériennes et maritimes, aborder le thème du contrôle des flux des personnes et des marchandises et donc étudier aussi le volet douanier. Nous entendrons des services des ministères des affaires étrangères, de l'intérieur et des finances, ainsi que le Secrétariat général des affaires européennes.

Les déplacements pourraient avoir lieu, dans la mesure du possible, le lundi et le vendredi, pour respecter les obligations du Règlement du Sénat. Il serait utile de nous rendre à Bruxelles et à Strasbourg, ainsi qu'à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), à Roissy et dans une préfecture – par exemple celle des Alpes-Maritimes – ainsi qu'à Grande-Synthe où le maire a mis en place un dispositif particulier pour accueillir les migrants après le démantèlement de la « jungle » de Calais. À l'étranger, nous pourrions nous rendre à la frontière bulgare-turque plutôt qu'effectuer un énième déplacement en Italie ou en Grèce, où le Sénat s'est déjà rendu. Il serait opportun d'organiser des visioconférences avec Frontex – dont le siège est à Varsovie – et *EASO* (*European Asylum Support Office*, Bureau européen d'appui en matière d'asile) – dont le siège est à La Valette.

Les investigations pourraient se conclure par l'audition des ministres de l'intérieur et du budget, ce dernier exerçant la tutelle sur les douanes.

Quelle publicité donner à nos travaux ? Le principe est la publicité. Nos auditions pourraient faire l'objet d'un compte rendu publié et être ouvertes au public et à la presse. Nous pouvons modérer ce principe si besoin, afin de laisser nos interlocuteurs plus libres de leur expression. Je suis ouvert à vos suggestions d'auditions, même si le panel proposé est déjà large. Les auditions pourront commencer dès cette semaine, mais je ne pourrai être présent durant la semaine du 12 décembre, car je siége, avec d'autres collègues, à la Cour de justice de la République pour le procès de Mme Lagarde.

M. André Gattolin. – Je félicite et remercie le président, le rapporteur et les vice-présidents. En raison de l'historique de Schengen, depuis l'accord de 1985 jusqu'à la convention de 1990, pouvons-nous organiser une audition – non coercitive – de M. Jacques

Delors, ancien président de la Commission européenne, qui a porté cette initiative sur les fonds baptismaux ? Cette audition, de bon aloi, pourrait intéresser les médias. Au-delà des frontières géographiques européennes, tenons également compte de l'implication de l'Islande et de la Norvège – je préside le groupe d'amitié France-Europe du Nord – dans cette politique.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Très bien. Nous avons tout intérêt à réaliser un constat de qualité, posant les problèmes, pour une prospective efficace ensuite.

M. Jean-Yves Leconte. – Quel est le périmètre exact de notre commission d'enquête ? Les flux de marchandises relèvent de l'Union européenne, mais pas de Schengen. Je perçois dans vos propos une orientation sur l'asile. Exclut-on les marchandises de notre réflexion, malgré le titre, pour nous concentrer sur les mouvements de personnes, voire de certaines personnes ?

Malgré la crise qui perdure depuis dix-huit mois, ne nous concentrons pas seulement sur la frontière turque, mais élargissons aux Balkans et à la frontière orientale, l'Ukraine et la Russie. Et n'oublions pas les échanges et les multiples coopérations avec les pays du sud de la Méditerranée.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Attention à ne pas trop élargir le champ de nos travaux. Les marchandises sont un sujet accessoire, relatif à la liberté de circulation économique. L'essentiel de nos travaux porteront sur la circulation des personnes, le contrôle de leurs entrées et sorties de l'Union, et les moyens de faire face à la crise.

M. Claude Kern. – Je félicite également les membres du Bureau et le groupe Les Républicains pour son initiative. Intéressons-nous aussi à la frontière serbo-hongroise, où a été installé un grillage barbelé prétendument dans le respect total des accords de Schengen.

M. Jean-Claude Requier, président. – Nous avons aussi envisagé d'auditionner l'ambassadeur de Hongrie.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Un homme remarquable.

M. Didier Marie. – Si la question des entrées dans Schengen *via* la Grèce est en partie réglée, on observe, depuis quelques semaines, une recrudescence des entrées par l'Italie. Faisons le point sur cette pression très forte en provenance de Libye et de Tunisie, pour déterminer si les moyens de Frontex et de l'État italien sont suffisants.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Tout à fait. Si un déplacement à Lampedusa me semble inutile, il est important de disposer d'une nouvelle analyse des arrivées, en nombre croissant, et des parcours des migrants.

M. Jean-Claude Requier, président. – Jeudi prochain, nous recevons pour notre première audition Mme Laurence Auer, directrice adjointe de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères.

Mardi 3 janvier, nous pourrions recevoir des représentants de Notre Europe-Institut Jacques Delors ou de la Fondation Robert Schuman, puis France Stratégie, et jeudi 4 janvier, les ambassadeurs d'Allemagne, d'Espagne ou de Hongrie, et un représentant de l'OCDE.

M. André Gattolin. – Pouvez-vous nous envoyer une note de cadrage ? Il y a une distinction juridique entre une frontière terrestre et une frontière maritime, cette dernière étant régie par le droit de la mer : chacun doit prêter assistance à une personne en danger. Ainsi, ceux qui aident paient le fruit de leur engagement : cela nous interroge sur la manière de concevoir Schengen.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous commencerons mardi 3 janvier vers 10h30 ou 11 heures, pour finir à 18 heures ; de même mercredi 4 janvier.

M. Jean-Claude Requier, président. – Un calendrier prévisionnel vous sera communiqué.

M. Olivier Cigolotti. – Peut-on avoir connaissance du calendrier des déplacements à l'étranger ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il est en cours de préparation, il vous sera diffusé.

M. Jean-Louis Tourenne. – Si on veut tarir la source des migrations, il serait utile de comprendre la situation dans les pays d'origine – les moyens mis en œuvre, les raisons des migrations... Comment se fait-il que de nombreux jeunes migrants arrivent à Roissy avec des visas ? Apparemment, des personnels indigènes dans les consulats délivrent facilement des visas...

M. André Gattolin. – Et les futurs migrants font la tournée des consulats de l'espace européen : s'ils n'arrivent pas à obtenir un visa de l'Allemagne, ils vont au consulat de France ou d'Espagne...

M. Jean-Pierre Vial. – Lors d'un déplacement ministériel pour apprécier les arrivées en provenance de Calais dans les départements, je me suis entretenu avec un traducteur : certains migrants soudanais disaient avoir été contraints de monter dans les bateaux, le fusil dans le dos pour plus de rapidité. Pourrons-nous avoir accès aux fiches parcours de l'Ofpra, qui mentionnent ces informations précises, sous couvert de confidentialité ?

M. Jean-Claude Requier, président. – Nous le demanderons aux équipes de l'Ofpra lors de notre visite.

M. Jean-Yves Leconte. – Intéressons-nous aussi au commerce des passeports européens : des passeports chypriotes ont été donnés contre le siphonage de comptes bancaires, et M. Orban a attribué des permis de séjour permanents aux personnes ayant aidé la Hongrie financièrement...

M. André Gattolin. – Et que dire de Malte qui vend sa citoyenneté ?

La réunion est close à 10 h 10.

MISSION D'INFORMATION SUR LA SITUATION DE LA PSYCHIATRIE DES MINEURS EN FRANCE

Mercredi 30 novembre 2016

- Présidence de M. Alain Dufaut, président d'âge

La réunion est ouverte à 13 heures 30

Réunion constitutive

M. Alain Dufaut, président d'âge. – Mes chers collègues, lorsque j'ai demandé à devenir membre de cette mission d'information, je n'imaginai pas en présider la réunion constitutive en qualité de doyen d'âge. Le temps passe, et tout arrive...

J'ai donc l'honneur de présider les premiers instants de la réunion constitutive de cette mission commune d'information sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France, créée par le Sénat le 16 novembre dernier. Elle fait suite à la proposition de résolution de MM. Michel Amiel et Jacques Mézard, déposée le 9 novembre 2016.

Je rappelle que l'article 6 *bis* du règlement du Sénat dispose que chaque groupe a droit, dans le cadre de son « droit de tirage », à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire et que les fonctions de président et de rapporteur d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sont « partagées entre la majorité et l'opposition ».

Cette mission commune d'information s'inscrit dans le « droit de tirage » du groupe du RDSE. Compte tenu de l'enjeu que constitue depuis de nombreuses années la prise en charge psychiatrique des mineurs, nous pouvons tous nous féliciter de l'initiative de nos collègues. Je pense que nous allons participer à cette mission commune d'information avec le plus grand intérêt.

Quel est le candidat présenté pour la présidence de notre commission ?

M. Jean-François Rapin. – Je souhaiterais proposer la candidature de notre collègue Alain Milon, en sa double qualité de professionnel de santé et de président de la commission des affaires sociales du Sénat.

M. Alain Milon est désigné président de la mission d'information.

M. Alain Dufaut, président d'âge. – Je cède bien volontiers ma place à M. Milon ; un Vauclusien remplace un autre Vauclusien !

Présidence de M. Alain Milon, président

M. Alain Milon, président de la mission commune d'information. – Je vous remercie de votre confiance. Il nous faut maintenant désigner notre rapporteur. Il me semble naturel que cette fonction échoie au seul auteur de la proposition de résolution membre de notre mission d'information.

Y a-t-il des oppositions ?...

M. Michel Amiel est désigné rapporteur de la mission d'information.

J'invite donc le docteur Amiel à venir prendre place à mes côtés. Nous allons former un couple de médecins !

M. Alain Milon, président. – Nous devons maintenant constituer le reste du bureau de la commission, qui comporte six vice-présidents répartis à la proportionnelle des groupes.

J'ai été saisi des candidatures de MM. Yves Daudigny et Jacques Bigot pour le groupe socialiste et républicain, de Mme Corinne Imbert pour le groupe Les Républicains, de M. Henri Tandonnet pour le groupe UDI-UC, de Mme Laurence Cohen pour le groupe communiste républicain et citoyen et de Mme Aline Archimbaud pour le groupe écologiste. S'il n'y a pas d'opposition, je vous propose de ratifier cette liste.

Le bureau est ainsi constitué.

Je cède la parole à notre rapporteur.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Je vous remercie de la confiance que vous m'avez accordée en me désignant rapporteur de cette mission d'information sur un sujet ô combien complexe, voire polémique à certains égards.

Sur la forme, je pense qu'il faudrait achever nos travaux à la fin du mois de mars, pour d'évidentes raisons de calendrier. L'intérêt que suscite le thème de notre mission auprès des professionnels et des associations concernés justifierait peut-être une large ouverture de nos auditions au public et à la presse, dans un souci de transparence et de plus grande diffusion de nos travaux. Sans être redondant avec d'autres rapports réalisés au Sénat, il faudra aussi aborder l'autisme, en veillant à ne pas lui accorder une place trop importante par rapport aux autres sujets.

Dans l'intitulé de la mission, nous avons préféré parler de « psychiatrie des mineurs » plutôt que de « pédopsychiatrie ». Notre champ d'investigation couvrira plusieurs tranches d'âge, soumises à des problématiques très différentes.

Nous nous intéresserons à la psychiatrie du tout-petit, notamment au dépistage précoce de l'autisme. Nous aborderons également la psychiatrie de l'adolescent, voire du pré-adolescent, sans oublier les grands champs « classiques » : le social, le médico-social, le sanitaire, l'éducatif et le judiciaire.

J'ai présidé pendant de nombreuses années un institut thérapeutique éducatif et pédagogique, ou ITEP. Les jeunes concernés sont souvent considérés comme des « patates chaudes » ; personne n'en veut. Ils ont souvent commis des actes de délinquance et eu maille à partir avec la justice. En creusant un peu la question sanitaire, on s'aperçoit que ces enfants ont des troubles du comportement parfois sévères, de nature psychotique, qui constituent autant de voies d'entrée vers des maladies graves, comme la schizophrénie. Enfin, d'un point de vue social, il s'agit d'expliquer - non de justifier - la précarité fait volontiers le lit des troubles psychiques.

Nous essaierons d'aborder ces différentes facettes des troubles du comportement de l'enfant sans cloisonnement ni logique en « tuyaux d'orgue ». Nous devons aussi tenter d'apporter des réponses pratiques : si la psychiatrie est souvent le parent pauvre de la

médecine, la pédopsychiatrie des mineurs est le parent pauvre de la psychiatrie, dans le secteur public hospitalier comme dans le secteur privé. Nous connaissons tous les délais auxquels sont soumis les médecins généralistes pour envoyer un enfant en consultation psychiatrique.

J'aimerais également aborder le problème des « dys » : dyslexies, dysorthographe, dyscalculie... Selon les spécialistes, certains de ces troubles peuvent relever non seulement de la neurologie, mais aussi de la psychiatrie. Or ces deux disciplines n'ont pas forcément la même approche.

Mme Laurence Cohen. – Les approches sont même très différentes !

M. Michel Amiel, rapporteur. – Les maisons départementales des personnes handicapées, les MDPH, accueillent un certain nombre d'enfants. Il nous faudra donc également aborder le volet financier.

J'ai été le rapporteur de la proposition de loi créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie. Le sujet était polémique. Avec Alain Milon, nous ne nous en sommes pas trop mal sortis. Nous essaierons de faire de même, en déminant le terrain et en formulant des préconisations raisonnables tenant compte des besoins, bien réels, en la matière.

Pour y parvenir, nous auditionnerons des acteurs concernés dans tous les champs que j'ai pu décrire. Je pense notamment aux professionnels de la psychiatrie et de la psychologie infantile. Il nous faudra prendre garde de ne pas tomber dans les querelles de chapelle, par exemple entre le courant psychanalytique et d'autres... Nous essaierons de ne pas opposer les intervenants entre eux pour réaliser, autant que faire se peut, la meilleure synthèse possible.

Je me réjouis que nous puissions y réfléchir dans une mission d'information. Je pense que nous ferons du bon travail.

Mme Catherine Génisson. – Les sujets que nous allons aborder touchent malheureusement un grand nombre de personnes. Ils sont propices aux idées reçues, voire aux idées fausses. Aussi, il me semblerait plus raisonnable d'attendre d'avoir les idées plus claires sur la conduite de nos travaux avant d'ouvrir nos auditions à tout public.

J'ai quelque peu sursauté en entendant M. le rapporteur évoquer l'autisme. Nous ne pouvons pas éluder cette question, mais prenons garde de ne pas l'aborder sous l'étiquette de la psychiatrie, sous peine de rouvrir une guerre qui vient à peine de s'estomper. Une guerre qui ne concerne que des intellectuels n'est pas trop grave ; mais quand elle commence à concerner des parents et des enfants, c'est autre chose. Le fait de mélanger autisme et psychiatrie risque d'être vite explosif.

Je m'étonne de l'intégration des « dys » dans le champ d'investigation de la mission. De tels troubles ne relèvent pas, me semble-t-il, de la psychiatrie.

La toxicomanie, qui, certes, n'est pas un trouble psychiatrique primaire, n'a pas été abordée. Pourtant, ses conséquences sur les troubles psychiatriques des adolescents et des mineurs constituent un sujet prégnant.

À mon sens, nous devons consacrer une importante partie du rapport à des propositions. On ne peut que constater l'ampleur des dégâts : les réponses ne sont pas du tout à la hauteur des enjeux, tant dans le secteur hospitalier public que dans le secteur privé. Tous deux souffrent d'un manque de pédopsychiatres.

Il faudra également tenir compte de la richesse du monde associatif sur le sujet, tout en se montrant vigilant. Ayant participé à une autre mission d'information sur un thème voisin, je sais que c'est un créneau pour certaines personnes au comportement sectaire.

Je souhaite que notre mission d'information formule des propositions très concrètes susceptibles d'être reprises au cours de la campagne présidentielle. La prise en charge psychiatrique des mineurs doit enfin prendre toute sa place. C'est un sujet dramatique !

Mme Laurence Cohen. – Comme Mme Génisson, je pense qu'il faut éviter de polariser le débat sur un trouble. Il ne me paraît pas juste d'associer psychiatrie des mineurs et autisme.

Cette mission doit être l'occasion de dresser un état des lieux. Nous sommes tous conscients de la pénurie, non seulement de pédopsychiatres et de professionnels, mais aussi d'établissements. Aujourd'hui, un petit nombre d'établissements accueillent toutes les pathologies. Voilà quelques années, nous avons des établissements dédiés à telle ou telle pathologie. La situation est-elle pour autant devenue meilleure ? À nous de faire le bilan.

En tant que législateurs, nous ne sommes pas là pour donner des indications thérapeutiques en distribuant des bons points à telle ou telle école ; vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur. Évitions ce piège au fil de nos auditions.

Attention aussi de ne pas nous écartier du thème de la mission. Certes, je comprends l'intérêt professionnel d'étudier les « dys ». Mais tout ce qui est « dys » n'est pas psychiatrique. Il peut y avoir des troubles associés, mais ce n'est pas la même chose.

Je trouve aussi peu opportun de dire de la précarité sociale qu'elle fait le lit des troubles psychiatriques. Que des facteurs sociaux aggravent une situation donnée, c'est vrai ; de là à dire qu'ils font le lit de maladies mentales...

Le sujet est passionnant. Je me réjouis de faire partie de cette mission. Je souhaite également que nous formulions des préconisations pour ouvrir des pistes. Nous pourrions aussi nous appuyer sur les travaux déjà réalisés par le Sénat en la matière ; ils pourront alimenter notre réflexion, même s'ils ne portent pas sur cette problématique très pointue.

Mme Patricia Schillinger. – Il faut aborder la psychiatrie des mineurs au sens large.

Observons ce qui marche dans les départements et écoutons l'éducation nationale. La suppression des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED), n'a fait qu'empirer les choses. L'école ne parvient plus à détecter à temps les enfants atteints de troubles.

Je propose d'auditionner l'association des maires du département du Haut-Rhin, qui a créé une commission spéciale associant élus et représentants des hôpitaux. Nous avons sectorisé notre département en trois circonscriptions pour permettre aux maires de savoir à qui

s'adresser pour orienter les parents et les jeunes en difficulté. Nous nous réunissons deux fois par an, sans oublier la semaine du handicap psychiatrique.

Mon département étant voisin de l'Allemagne et de la Suisse, j'incite la mission à aller voir chez nos voisins européens ce qui marche et ce qui ne marche pas.

Comme vous, je rencontre de nombreux parents qui éprouvent des difficultés à rencontrer une assistante sociale ou à obtenir des informations. Il faut parfois deux ans pour que les choses se mettent en place. Cette mission d'information doit s'efforcer de trouver des solutions. Nous devons améliorer non seulement la prise en charge psychiatrique des mineurs, mais aussi l'aide apportée aux familles, notamment sur le plan juridique.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Je voudrais tout d'abord vous remercier d'accueillir parmi vous une collègue membre de la commission des affaires étrangères. La commission des affaires sociales est la plus représentée au sein de cette mission, ce qui est normal. Toutefois, si nous sommes ici, c'est que nous nous intéressons tous à ce sujet, à la fois complexe et polémique.

Monsieur le rapporteur, je vous rejoins sur la nécessité d'une approche « multipartenariale » de la prise en charge psychiatrique ; il faut effectivement éviter les tuyaux d'orgue.

Comme vous l'avez souligné, nous nous trouvons au croisement du médical, du médico-social, du juridique et de l'éducatif. En tant que vice-présidente de la délégation aux collectivités territoriales, j'aimerais que nous abordions la prise en charge territoriale. Nous savons tous que la prise en charge psychiatrique des malades, *a fortiori* celle des mineurs, n'est pas la même selon les territoires.

Comme vous y avez fait allusion, monsieur le rapporteur, il y a l'enjeu humain et l'enjeu financier. Tous ceux d'entre nous qui ont présidé des MDPH connaissent bien les enjeux financiers.

Nous devrions aussi aborder l'évolution des modes de prise en charge dans le cadre des groupements hospitaliers de territoire, les GHT. Ces derniers sont-ils susceptibles de faire changer les choses ?

Par ailleurs, pourrions-nous procéder à l'audition de personnes ayant déjà une pratique innovante ? Dans certains territoires, on pense que la psychiatrie, singulièrement celle des mineurs, doit s'inscrire non dans le « faire-venir », mais dans « l'aller-vers », c'est-à-dire la psychiatrie hors les murs.

Mme Françoise Cartron. – Je suis heureuse que cette mission embrasse le champ de l'éducation et la dimension éducative. Je souhaiterais que nous puissions dresser un état des lieux. Certaines remontées d'informations me rendent perplexes. Ensuite, l'accent a été mis ces dernières années sur l'intégration des élèves en situation de handicap à l'école. Où en sommes-nous ? Quelles sont les limites du système actuel ? Faut-il privilégier l'accueil au sein d'établissements spécialisés ?

M. Jean-François Rapin. – En tant que membre de la commission de l'aménagement du territoire, je crois qu'il serait utile de réaliser une cartographie des structures d'accueil en pédopsychiatrie sur le territoire, pour repérer les déserts médicaux. Nous manquons aussi de praticiens. Ils s'organisent en réseaux, mais cela ne suffit pas pour

faire face à une demande croissante. Nous devrions aussi travailler sur le suicide des enfants. Dans ma patientèle, la semaine dernière, une petite fille de dix ans a tenté de se suicider. Les causes sont multiples, toujours très difficiles à déceler : facteurs sociaux, mélancolie, etc. Il conviendrait enfin d'étudier les phénomènes addictifs. On constate des cas de schizophrénie provoquée par des addictions, parmi les gros consommateurs d'alcool ou de cannabis, notamment. Quel est aussi l'impact des réseaux sociaux sur la psychologie des enfants et leur développement psychologique ? La situation est dramatique. On voit apparaître des mélancolies, des psychoses maniaco-dépressives, des troubles paranoïaques ou schizophréniques, car les enfants voient tout et n'importe quoi sur ces réseaux.

M. Henri Tandonnet. – Non spécialiste, je pense qu'il serait pertinent de s'intéresser à la continuité des soins, alors que la prise en charge est segmentée entre les collectivités territoriales et l'État.

M. Daniel Chasseing. – Je suis d'accord avec le projet du rapporteur. Les traitements de l'autisme évoluent. Un nouveau traitement est expérimenté en Belgique. Le problème reste la détection. Beaucoup de personnes autistes sont traitées dans des unités psychiatriques. La schizophrénie relève bien de la pédopsychiatrie. Il suffit d'un cas dans un centre départemental pour l'enfance pour mettre la pagaille et les éducateurs sont désarmés. Nous manquons aussi de lits : dix lits seulement dans le Limousin, par exemple. Nous sommes parfois démunis pour hospitaliser des personnes qui nécessitent une hospitalisation. La toxicomanie fait aussi partie du champ de notre mission.

M. Yves Daudigny. – Nous devons être très prudents sur la place de l'autisme dans nos travaux. J'ai souhaité faire partie de cette mission, car j'ai constaté le manque de réponse psychiatrique adaptée pour les adolescents. Dans certains territoires, il n'existe aucune structure adaptée ; celles qui existent pour les enfants ou pour les adultes ne conviennent pas.

M. Alain Milon, président. – Deux rapports ont été publiés au Sénat sur la psychiatrie. Ils ont montré qu'il fallait entre dix et quinze ans pour diagnostiquer une maladie psychiatrique. Il convient de mieux faire connaître la psychiatrie auprès des médecins généralistes ou des enseignants, en particulier, afin de favoriser le dépistage précoce. Je suis d'accord avec Mme Cohen : il est dangereux de faire un lien entre les « dys » et la psychiatrie pure. Nous verrons au fil de nos travaux comment aborder cette question. Il en va de même pour l'autisme. Une proposition de loi est en cours d'examen à l'Assemblée nationale et nous attendons le nouvel avis de la Haute Autorité de santé sur ce dossier. La recherche est aussi une dimension essentielle. De plus en plus, on aborde les soins par la chimie, la génétique et l'immunothérapie, avec des résultats intéressants.

Notre bureau se réunira bientôt. Il définira un calendrier de travail. Il précisera aussi les conditions de publicité de nos réunions. Il me semble que si certaines réunions peuvent être publiques, d'autres ne doivent pas l'être dans l'immédiat, vu la sensibilité des sujets abordés. Nous nous efforcerons d'organiser nos auditions le mardi et le mercredi.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Un point n'a pas été abordé : l'urgence en psychiatrie. On manque de structures d'accueil d'urgence en psychiatrie infantile, ce qui pose parfois des difficultés en cas de crises.

S'agissant de l'autisme et des « dys », sujets très sensibles, j'entends privilégier une approche de clinicien pour déterminer le parcours de soins adéquat. La porte d'entrée

pour les « dys » est l'Éducation nationale, le médecin ou les orthophonistes. L'autisme relève du handicap, non mental ni physique, mais « spécifique ». De nombreux travaux ont été consacrés à ce sujet, depuis ceux de Bruno Bettelheim, qui ont culpabilisé des générations de parents, jusqu'à ceux plus récents qui relèvent plus de la biochimie du cerveau. Il me paraît en tout cas difficile de ne pas traiter ce sujet.

Nous devons aborder de manière spécifique la question du suicide des enfants. Le suicide est un fléau, encore plus scandaleux lorsqu'il concerne des enfants ou des adolescents...

Mme Catherine Génisson. – Et les jeux extrêmes ?

M. Michel Amiel, rapporteur. – Ils font partie de la réflexion.

Les addictions ? Des études récentes ont montré que le cannabis pouvait déclencher des pathologies sous-jacentes. Souvent l'alcoolisme cache des troubles psychologiques, qui se révèlent sous forme de crises en cas de sevrage. Il conviendra d'interroger tous les acteurs. Ainsi, les enseignants sont souvent aux premières loges pour détecter ces phénomènes.

Certaines pathologies sont directement issues de la misère sociale. Les troubles présentés par les mineurs étrangers isolés en sont un bon exemple, comme j'ai pu le constater dans mon département des Bouches-du-Rhône.

Dresser une cartographie des structures d'accueil en pédopsychiatrie est une idée intéressante. Nous commencerons par réaliser un état des lieux général de la situation. Les déserts médicaux sont particulièrement criants en matière de psychiatrie.

M. Alain Milon, président. – On compte plus de psychiatres dans le XVI^e arrondissement de Paris qu'en Bretagne...

M. Michel Amiel, rapporteur. – J'espère que notre réflexion aboutira à des préconisations concrètes et que la psychiatrie ne sera plus considérée comme le parent pauvre de la médecine. Dans tous les cas, nous serons prudents sur les mots. Comme le disait René Char, les mots savent de nous ce que nous ignorons d'eux...

La réunion est close à 14 heures 25.

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

Mercredi 23 novembre 2016

- Présidence de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense -

Audition de M. Gérard Mestrallet, président-directeur général de Paris Europlace

La réunion est ouverte à 14 heures 30.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - Monsieur le président, nous sommes heureux de vous retrouver pour cette audition du groupe commun à la commission des affaires européennes et à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Nous avons décidé de mettre sur pied un groupe de suivi du Brexit afin d'en percevoir les tendances, avec une inquiétude de fond qui porte sur la déconstruction de l'Europe, tout en ne perdant pas de vue les liens très importants que nous avons avec le Royaume-Uni, pays que vous connaissez particulièrement bien.

Parmi tous ces liens à redéfinir, la question de la réorientation des activités financières et du rôle de la place de Paris est essentielle. C'est principalement sur ce sujet que je voudrais connaître votre point de vue.

On voit bien que le cadre des relations avec le Royaume-Uni ne peut, à l'avenir, être aussi favorable qu'il le fut. S'il est en effet plus favorable, nous allons vers la déconstruction de l'Europe. Il nous faut néanmoins reconstruire cette relation, tout en espérant tirer parti pour le continent d'un certain nombre de phénomènes nouveaux. Dans ce domaine, la place de Paris présente une attractivité et des compétences, a réuni des réseaux, et bénéficie d'une reconnaissance internationale. On voit en effet la considération qu'un certain nombre de pays émergents portent à la place de Paris.

Dans ce contexte, où se situent nos contraintes et nos opportunités ?

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. - Je joins mes propos de bienvenue à ceux qu'a tenus le président Raffarin. Nous sommes ravis de vous accueillir ici.

Nous sommes très interrogatifs quant à l'avenir de la place de Paris à la suite du référendum britannique et du désir de nos amis anglais de quitter l'Union européenne. C'est un véritable choc pour la cohésion de l'ensemble de l'Europe.

J'ai lu avec intérêt vos propos dans un grand quotidien économique en date du 27 juin, dont je me fais l'écho. Vous avez déjà commencé à répondre à un certain nombre de questions.

Peut-on assister à un recentrage des activités financières vers les places situées dans la zone euro ? Quel sera le sort des chambres de compensation localisées à Londres ? Quels sont les atouts de la place de Paris ? Comment les fait-elle valoir ?

Vous avez la parole.

M. Gérard Mestrallet, président de Paris Europlace. - Merci de m'avoir invité à m'exprimer devant vous.

Je le ferai partiellement, s'agissant des conséquences du Brexit, en tant que président d'Engie - groupe international très européen, présent en Grande-Bretagne avec dix-sept mille salariés, soit plus que la plus grande banque étrangère de ce pays - et en tant que président de Paris Europlace, la place de Paris réfléchissant depuis le référendum pour tenter d'en tirer les conséquences sur plusieurs plans.

Je le ferai aussi en tant que citoyen français et très européen. J'ai été formé à la fois à l'école de Jacques Delors, d'Étienne Davignon, de Pascal Lamy, avec qui j'ai beaucoup travaillé. Nous avons essayé de construire un groupe profondément européen, français, belge, britannique, puisque nous avons fusionné avec des groupes étrangers, tous européens.

Je tire, avec ces différentes casquettes, un constat unique sur les enjeux vitaux de l'Union européenne d'aujourd'hui : stabilité, compétitivité, sécurité. Nous avons, nous, acteurs européens, un besoin impératif de visibilité, après la décision du peuple britannique.

Le Brexit est évidemment une triste nouvelle pour les Européens, qui avaient vu la construction européenne comme un édifice bâti par briques et extensions successives. C'est la première fois qu'on assiste à l'extraction d'une brique - et pas d'une petite.

Est-ce le début de la déconstruction de l'Europe ou l'Europe à vingt-sept membres va-t-elle au contraire opérer un sursaut ? Je suis un peu sceptique sur la possibilité de rebondir à vingt-sept membres, étant donné qu'on se demande si certains pays, comme la Pologne ou la Hongrie, sont encore très européens. La façon dont se fera le Brexit va conditionner leur attitude.

Une prime au sortant compliquera la vie de l'ensemble des autres pays européens, qui vont avoir face à eux des pays qui vont essayer de négocier leur maintien ou leur sortie. Le Brexit donnera quoi qu'il en soit le La de l'Europe de demain - en tout cas à vingt-sept. Raison de plus à notre sens pour réagir vite et fort, en s'appuyant sur quelques lignes clés.

Premièrement, le processus de sortie, on le sait, est forcément complexe. Personne n'a intérêt à une négociation longue. Traîner ne ferait qu'accroître inutilement le sentiment d'incertitude, de fébrilité de la démarche européenne elle-même. Ce sentiment d'indécision serait mauvais - peut-être même désastreux pour les Européens et pour les investisseurs, qui détestent plus que tout l'incertitude.

Deuxièmement, je crois que nous n'avons pas le choix : il faut être extrêmement ferme avec les Britanniques. La place de Paris avait décidé avec Valérie Pécresse, avant le référendum, de tenir une grande réunion de tous les acteurs financiers à La Défense pour dire aux Britanniques de rester, en leur expliquant que tout continuerait comme avant mais que, dans l'hypothèse où ils décideraient de partir, la place de Paris disposait d'atouts. En tant qu'entreprise, avec quelques autres, nous avons acheté des placards dans la presse britannique pour demander aux Anglais de rester avec nous.

Le peuple a tranché en sens contraire. Il ne s'agit pas de punir qui que ce soit, mais il faut être extrêmement ferme : le Royaume-Uni est désormais un pays tiers ! Je ne sais où conduira la négociation, mais la décision du Royaume-Uni de sortir de l'Union européenne semble irréversible. Il faut être clair sur ce point.

La City a pourtant essayé de semer le doute en assurant que les Anglais avaient arrêté un choix, mais que si on les consultait à nouveau, ils feraient le choix contraire et que tout ceci pouvait encore s'inverser. Entretenir le doute, pour la City, c'est essayer de retarder les décisions de traverser la Manche des grandes institutions non-britanniques implantées à Londres. C'est l'un des points clés pour la place de Paris.

Ne pas donner de prime aux sortants signifie, sur le plan économique, la fin du passeport financier européen. Ceci doit être clair : il ne doit même pas y avoir de discussions. Il existe, au sein de l'Union européenne, une notion de passeport financier européen : si vous vous installez dans un point quelconque de l'Union européenne - Paris, Francfort, ou Milan - vous pouvez à partir de là opérer et vendre des services financiers dans toute l'Europe.

Un certain nombre de grandes banques américaines, chinoises, ou japonaises, se sont installées à Londres pour opérer dans toute l'Europe, où la clientèle est considérable et constitue le plus grand marché du monde pour les banques internationales. Certaines des banques chinoises qui voulaient attaquer le marché européen se sont installées dans la capitale britannique pour des raisons de facilité et d'attractivité.

Les banques américaines, qui étaient présentes dans beaucoup de pays d'Europe, du fait du passeport financier européen, ont concentré leurs activités sur Londres. Une banque comme JP Morgan, qui est présente depuis cinquante ans en France, n'a plus ici que quatre cents personnes et emploie quinze mille personnes à Londres pour attaquer tout le marché européen grâce au passeport financier européen.

Après le Brexit, il ne doit plus être possible de vendre des services financiers dans toute l'Union européenne à partir d'une base extérieure à celle-ci. Et si ces grandes institutions américaines, japonaises, asiatiques, moyen-orientales, veulent comme elles le souhaitent avoir des clients dans l'Union européenne, il faudra qu'elles s'y installent.

La question est double pour elles : il ne s'agit pas de savoir si elles doivent transférer certaines activités hors de Grande-Bretagne, mais quand et où s'installer.

Pendant un certain temps, et du fait du doute instillé par la City, qui avait laissé entendre que le système était réversible, elles ont envisagé d'attendre l'activation de l'article 50 puis les deux années de négociation, ce qui repoussait assez loin les décisions.

Mme May a dit qu'elle allait activer l'article 50 avant la fin mars de l'année prochaine. Cela signifie que le processus, du point de vue du gouvernement britannique, est clairement irréversible. Les banques ont donc estimé qu'il fallait maintenant prendre la décision. Elles sont en train de réfléchir, et ce sont des milliers d'emplois qui doivent quitter Londres.

Il est certain qu'il existe une compétition entre Paris, Francfort, Amsterdam, Luxembourg et Dublin pour recevoir des implantations dans l'Union européenne, et il faut évidemment que Paris défende son rang et cherche à capter le maximum d'activités. C'est là le premier principe.

Le second principe réside dans une égalité dans les règles de concurrence. Après le Brexit, la Grande-Bretagne devient un pays tiers, sauf s'il existe des accords particuliers nécessitant l'application stricte du principe de réciprocité dans l'accès au marché intérieur, mais aussi à la libre circulation.

La Grande-Bretagne ne peut simplement demander l'accès à tous les marchés, même en mettant en avant le principe de réciprocité pour ce qui concerne les produits et les services, et être restrictive sur le plan de la libre circulation des personnes.

Enfin, le contrôle de la monnaie et des marchés est un point très important. L'Union européenne, sans la Grande-Bretagne, ne peut être dépendante de Londres. Il faut bien entendu contrôler les activités de compensation. On ne peut accepter que ces activités soient situées en dehors de l'Union européenne.

J'ajoute que le projet de fusion entre la Bourse de Francfort et celle de Londres crée une situation assez baroque. La place de Paris cherche donc à s'opposer à cette opération, née avant le Brexit, à un moment où personne ne pensait que le référendum aurait cette issue. Cette opération n'aurait jamais vu le jour si elle n'avait été lancée avant. Le problème vient du fait qu'elle a, sur le plan des marchés et dans les conseils d'administration, un aspect irréversible. Il n'y a plus que l'Union européenne qui puisse la bloquer aujourd'hui. C'est ce que nous souhaitons.

40 % des transactions sur l'euro ont aujourd'hui lieu à Londres. Ce n'est plus acceptable. Il faut retrouver le contrôle de la monnaie et des infrastructures monétaires et financières à l'intérieur de la zone euro. La place de Paris a des atouts. Elle s'est mobilisée, et je voudrais le souligner.

La place de Paris tient son rang par rapport à Londres, Francfort ou aux autres places européennes. Londres est en tête sur beaucoup de marchés, mais pas sur tous. Sur d'autres, Paris est en tête, et nous sommes en deuxième position sur beaucoup de segments. Au total, on peut dire que Paris est le numéro deux. Une fois Londres sortie de l'Union européenne, Paris a la première position sur les places financières.

Nous avons cinq banques françaises dans le top vingt européen, alors que l'Allemagne n'en compte qu'une, en mauvaise santé, la Deutsche Bank. Dans le domaine des émissions obligataires, Paris fait trois fois ce que fait l'Allemagne. Dans le domaine de l'*Asset management* - la gestion d'actifs, métier dans lequel Paris vient juste après New York - les activités de Paris représentent deux fois les activités allemandes.

Dans le domaine des *green bonds*, ces obligations environnementales, les activités se développent beaucoup et la place de Paris veut prendre une position de *leader* de la finance verte. Nous avons lancé, avec Arnaud de Bresson, délégué général de Paris Europlace, une initiative en matière de finance verte et durable, où Paris a beaucoup d'atouts. Paris a pris de l'avance et fait presque jeu égal avec New York pour les émissions de *green bonds*. Je signale qu'Engie a émis le plus gros *green bonds* jamais créé par une société dans le monde - 1,5 milliard d'euros - il y a un an et demi, grâce aux acteurs de la place de Paris.

Paris a aussi des handicaps économiques en matière de compétitivité et d'attractivité, comme de fiscalité ou de marché du travail.

Avec Arnaud de Bresson, nous avons fait le tour d'un certain nombre de grandes banques. L'activité bancaire est très cyclique. Quand les marchés vont bien, les banques de marché se développent beaucoup et les effectifs augmentent. Quand ils vont moins bien, les effectifs doivent pouvoir rétrécir. Or, en France, il existe des contraintes. On n'a pas assez de facilités de ce point de vue.

Sur le plan de la fiscalité, nous disons souvent qu'il faut remettre celle de l'épargne à l'endroit. En France, celle-ci favorise plutôt l'épargne liquide et sans risque plutôt que l'épargne à long terme et à risques, c'est-à-dire les actions. Il faudrait en France une fiscalité qui favorise ce marché.

La taxe sur les salaires handicape principalement les activités financières, qui ne sont pas soumises à TVA. Bien qu'en France l'industrie financière génère 1,2 million d'emplois et finance l'économie, elle est pénalisée. Au moment de la localisation des activités, la taxe sur les salaires va constituer un problème et un handicap.

Néanmoins, immédiatement après le Brexit, l'ensemble des acteurs de la place ont réagi très positivement. Il se trouve que, quinze jours après le référendum, Paris Europlace organisait sa réunion annuelle au Pavillon d'Armenonville. C'est le lieu où le ministre des finances, qui vient régulièrement, trouve une tribune pour délivrer un message à toute la finance française et internationale.

Cette année, le Premier ministre, Mme Anne Hidalgo et Mme Valérie Pécresse sont venus dans une sorte d'union sacrée, tout le monde tenant le même discours et partageant le même objectif : faire de Paris la première place financière d'Europe et développer ses atouts.

Les éléments sur la table concernaient l'amélioration du régime des impatriés éléments très positifs, ce qui signifie que les Français qui sont aujourd'hui à Londres depuis plus de cinq ans pourront revenir et bénéficier d'un régime fiscal personnel favorable pendant huit ans. J'ajoute que cette disposition a été votée dans la loi de finances initiale par l'Assemblée nationale, droite et gauche réunies.

Deuxièmement, le Premier ministre a à nouveau confirmé que le taux d'impôt sur les sociétés passerait à 28 %. C'est dans la loi. On se rapproche de la moyenne européenne.

Troisièmement, un nouveau lycée international verra le jour, avec l'aide de la région Île-de-France et de l'État.

Enfin un guichet unique a été inauguré il y a quinze jours pour les entreprises qui veulent s'installer à Paris. Les administrations, la ville de Paris, la région Île-de-France et l'État ont réagi extrêmement vite.

Cette union sacrée jouit cependant d'une image un peu fragile. Elle a beaucoup marqué tous les interlocuteurs de la finance. Certains gardaient des images caricaturales du rapport à la finance.

Ce qui a été annoncé en juillet a été mis en œuvre, le guichet unique a été inauguré en quelques mois, les dispositions sur les impatriés votées à l'Assemblée nationale. Cela a eu énormément d'effets.

En revanche, je le dis très clairement, ce qui a fait mauvais effet, ce sont les initiatives prises par le Parlement sur les trois points que sont les actions gratuites, la taxe sur les transactions financières et la taxe *intraday*.

La disposition relative aux actions gratuites a été réintroduite dans la loi Macron. C'est à peu près le seul dispositif d'incitation à long terme qui subsiste, le reste ayant été supprimé ou n'ayant plus d'intérêt. Or, c'est absolument indispensable. Ce dispositif était dans la loi au moment où ont eu lieu les assemblées générales du printemps. Des entreprises cotées, comme Engie, ont utilisé ces dispositions pour voter la distribution d'actions à sept mille personnes. On envisage d'ailleurs une autre cession pour en donner un peu à tout le monde. C'est ce que l'on faisait dans le passé avec les dispositifs qui existaient.

Or cette disposition a été remise en cause lors de l'examen du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale.

Alors que les autres villes concurrentes de Paris sont en train de s'observer, on offre à Francfort et au Luxembourg l'argument de l'incertitude juridique et fiscale sur un plateau !

La taxe sur les transactions financières, dès qu'on en élèvera le taux, va faire fuir ces dernières. Or, il n'y a rien de plus volatile qu'une transaction financière. Ce n'est pas le moment de créer un handicap. Le faire maintenant est incompréhensible.

Enfin, on a créé une nouvelle taxe sur les transactions journalières qui affecte l'*intraday*, ces transactions qui ont lieu plusieurs fois dans la même journée.

Cela n'a rien à voir avec les transactions à haute fréquence, dans lesquelles on essaye de devancer le marché d'une microseconde grâce aux ordinateurs, et de profiter d'une information qu'on apprend juste avant qu'elle ne soit diffusée.

Ce n'est pas le cas dans l'exemple présent : les transactions s'opèrent naturellement dans la même journée, le matin, l'après-midi. Il se peut qu'elles aient lieu plusieurs fois dans la même journée. Il n'y a aucune raison de considérer qu'il s'agit de spéculation. C'est un signal inutile envoyé à un moment où il faut au contraire envoyer des messages dans l'autre sens.

J'abuse de votre invitation pour dire que le projet de loi de finances va revenir en deuxième lecture. Ses dispositions pourraient ne pas être examinées par le Sénat, mais je connais votre influence. Cette initiative est très regrettable.

La place de Paris est très mobilisée pour défendre ses intérêts. Nous avons des atouts. Les premières analyses ont été très positives. Il ne faut donc pas les gâcher, mais cela ne suffit pas. Il faut prendre des mesures encore plus générales.

Paris Europlace est en train de rédiger un Livre blanc assez court sur les mesures que nous aimerions pouvoir présenter aux différents candidats à l'élection présidentielle.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. - Messieurs les présidents, vous avez mis en place un groupe de travail sur le Brexit, et j'ai souhaité, avec le rapporteur général de la commission des finances, être associée à vos travaux dès lors qu'ils ont quelque chose à voir avec la finance.

La commission des finances a toujours accordé une grande importance à la place de Paris - le président Marini l'a maintes fois rappelé. Nous allons d'ailleurs mener des travaux approfondis en ce sens dans les jours qui viennent.

J'ai eu la chance de vous entendre hier soir, Monsieur Mestrallet, avec quelques collègues parlementaires, dans un autre lieu. Vous avez souligné les points encourageants de l'union sacrée, dont vous dites qu'elle est indispensable. Vous avez raison, et les parlementaires doivent en faire partie. C'est ce que nous ferons pour ce qui nous concerne.

Vous avez dit ce que vous pensiez du Brexit, qui constitue un sujet d'inquiétude pour tous. C'est peut-être une chance, tout comme l'arrivée de nouveaux dirigeants de l'autre côté de l'Atlantique. La loi Dodd-Frank sera-t-elle remise en cause ? Les régulations adoptées aux États-Unis peuvent-elles être un sujet de difficultés supplémentaires ? *Quid* de la place de New York par rapport à Londres ?

Soyez sûr de la disponibilité de la commission des finances à propos de ce sujet. Sachez que toutes les travées de notre assemblée accordent de l'importance à la place de Paris.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. - Je m'associe aux remerciements de la présidente s'agissant d'un sujet qui intéresse particulièrement la commission des finances, et sur lequel nous allons travailler dans les prochaines semaines.

Merci tout d'abord, monsieur Mestrallet, d'avoir souligné l'union sacrée qui se manifeste à travers ce guichet unique, mais aussi certaines contradictions, comme le régime des impatriés. On est peut-être passé à côté d'une catastrophe.

S'agissant de la taxe sur les transactions financières, la position du Sénat, même si elle ne s'exprime pas cette année dans la loi de finances, est connue. C'est en effet un sujet récurrent. Nous avons rejeté l'extension de la taxe l'année dernière. Nous avons d'ailleurs les plus grands doutes sur la constitutionnalité du dispositif qui pourrait être voté.

Ce sera un sujet dont nous serons, je pense, amenés à reparler. Il est en effet contradictoire d'afficher la volonté d'être compétitif par rapport à d'autres places et d'émettre en même temps des signaux défavorables qui ne pourront qu'être exploités par les concurrents de la place de Paris.

S'agissant du passeport financier européen, on a bien compris que le principal risque, pour les entreprises financières installées dans la City, était de perdre leur passeport financier européen, mais certains analystes estiment qu'il pourrait y avoir des accords bilatéraux permettant d'en contourner l'absence. Quelle est l'analyse de ce point de vue ?

Ma deuxième question porte sur les atouts et les faiblesses des places concurrentes de Paris : Francfort, Luxembourg, Dublin, Singapour, Hong-Kong. Quelles sont les places qui ont le plus d'atouts ?

New-York ne présente-t-il pas un nouvel avantage, Donald Trump ayant annoncé sa volonté de mettre fin au « Dodd-Frank Act », ce qui conférerait un regain de souplesse aux États-Unis ?

Quel pays, en dehors de la France, risque d'être le plus attractif pour les entreprises amenées à quitter Londres ?

M. Christian Cambon. - Monsieur le président, vous avez exposé toutes les actions que mène Paris Europlace, l'Île-de-France mais aussi d'autres capitales européennes pour attirer des investissements, des sièges d'entreprises, notamment financières, qui quitteraient Londres. J'en suis le témoin, en tant que parlementaire d'Île-de-France, et j'essaie, avec nombre de mes collègues, d'en être aussi l'acteur.

Néanmoins, lorsque nous nous sommes rendus à Londres avec le président Raffarin, quelques jours avant le Brexit, nous avons rencontré un certain nombre d'interlocuteurs, qui nous ont conseillé de ne pas nous y tromper, que la Grande-Bretagne se redresserait et deviendrait à terme le Singapour et le Hongkong de l'Europe, après s'être débarrassée de toutes les réglementations européennes, et qu'elle aura à nouveau conclu des accords avec les grandes puissances, qui n'attendent que cela.

La Grande-Bretagne, après avoir absorbé ce premier choc et vécu une baisse de la livre, ne va-t-elle pas remonter la pente et apparaître dans deux ou trois ans comme un acteur économique particulièrement vigoureux ? Ne peut-on avoir face à nous un Royaume-Uni décomplexé qui, grâce à des baisses fiscales, attire à nouveau des entreprises vers Londres ?

M. Yves Pozzo di Borgo. - Monsieur le président, je vous félicite pour votre initiative de juillet, lorsque vous avez réuni le Premier ministre, ainsi que Mmes Hidalgo et Péresse. Je suis heureux que trois des quatre décisions qui ont été prises aient été mises en place - même si je suis plus sceptique sur la diminution de deux points de la pression fiscale sur les entreprises, qui ne va guère nous rendre plus compétitifs. Il s'agit d'un effort de la part du Gouvernement.

S'agissant du passeport financier européen, certaines banques londoniennes affirment qu'elles créeront des antennes en Europe et pourront ainsi continuer à fonctionner comme avant. Je ne sais si cet argument est valable, mais je le cite.

Nous venons d'avoir un débat sur le statut de Paris au Sénat. La ville de Paris s'enferme dans une logique de deux millions d'habitants. Or, Paris est un ensemble, c'est le Grand Paris. J'en veux pour exemple le département des Hauts-de-Seine qui, avec La Défense, compte trois millions de mètres carrés de bureaux, ou celui de Seine-Saint-Denis, qui devient une grande puissance économique dotée de 1,6 million de mètres carrés de bureaux, avec Le Bourget, plus grand aéroport européen, et Roissy. C'est pourquoi je pense qu'il manquait à votre réunion de juillet les deux présidents de conseil général qui participent à cette dynamique.

J'ai dit à Jean-Louis Missika, qui n'a pas voulu me croire, qu'il commettait une erreur en interdisant les bureaux dans l'ouest de Paris au profit de l'est de la capitale. Paris est une très belle ville, et je suis convaincu que, sans notre environnement fiscal, nous n'aurions pas eu de concurrence avec Londres. Les gens seraient en effet plus volontiers venus à Paris plutôt qu'à Londres, mais nous avons un problème de plan local d'urbanisme. Ceux qui vivent à Londres préfèrent venir dans des quartiers réputés chics - VII^e arrondissement, VIII^e arrondissement, XVI^e arrondissement, ou dans le centre - plutôt que d'aller dans l'est parisien, bien qu'un gros travail y ait été fait.

Il est vrai qu'on a aussi un problème avec l'image de Paris. Les attentats nous ont coûté très cher. L'économie principale de Paris, c'est le tourisme. L'activité financière vient en second. Il s'est greffé des éléments négatifs sur cette question, comme les problèmes de sécurité. L'image de Paris se dégrade. Vous êtes très écouté : peut-être faudrait-il avoir une action au sein du Gouvernement, quel qu'il soit, des instances de la mairie et des conseils généraux, car je pense que c'est un des éléments qui n'est pas très positif pour l'image de la place de Paris.

Il y en a peut-être d'autres, mais je ne veux pas m'opposer à Anne Hidalgo en évoquant les problèmes de circulation...

M. Éric Bocquet. - Cette audition fort intéressante nous situe au cœur de l'un des sujets principaux du Brexit. Je partage le constat de notre collègue Christian Cambon à propos d'un Royaume-Uni décomplexé qui, demain, redressera la tête, cela ne fait aucun doute. Je pense même que le processus est déjà enclenché.

Pour autant, je ne rejoindrai pas l'union sacrée pour défendre à toute force la place financière de Paris, non que j'éprouve une phobie de la finance, mais je me méfie d'une certaine finance, qui génère les dégâts que l'on sait.

La machine compétitive est déjà en marche dans le monde, et pas seulement à l'échelle européenne : l'une des premières annonces de M. Trump a été de s'engager à diminuer l'impôt sur les sociétés de 35 % à 15 % et d'alléger la régulation du secteur bancaire.

Il s'agit de deux décisions majeures, alors que beaucoup d'observateurs économiques nous disent que les ingrédients d'une nouvelle crise financière sont réunis aujourd'hui, et que ceci pose question.

Les groupes du numérique sont déjà en train d'investir au Royaume-Uni, indépendamment du Brexit. Cela ne nuit en rien selon moi à la compétitivité fiscale et juridique du Royaume-Uni. Mme May vient d'annoncer elle aussi une diminution de l'impôt sur les sociétés, qui sera à 17 % pour 2020, avant de passer à 15 % à terme. Facebook vient de décider de construire un nouveau siège à Londres, entraînant dès à présent la création de cinq cents emplois et de quinze cents à terme. Google fait la même chose avec un milliard de livres d'investissement, un quartier général installé également à Londres dans l'ancienne centrale thermique de Battersea et mille quatre cents employés. Tout cela n'est donc pas fini, au contraire.

La place de Paris est effectivement en concurrence avec Dublin, Francfort, et Amsterdam à l'échelle mondiale. Je crains que l'on trouve là les ingrédients d'un *dumping* fiscal effréné pour attirer les activités de l'industrie financière, ainsi qu'un *dumping* réglementaire. Est-ce bien le moment, alors que l'Union européenne essaye de mettre en place l'union bancaire et monétaire afin de tirer les leçons de 2008 ? C'est un peu timide, mais il y a au moins là un affichage.

On met en cause les décisions contre-productives que le Parlement prend à propos de la taxe *intraday*, des transactions financières, et des actions gratuites : il en a le droit, que je sache ! On peut ne pas être d'accord, mais cela va dans le sens d'une régulation nécessaire de l'industrie financière qui nous a coûté très cher ces dernières années !

Moins de 2 % des transactions financières qui ont lieu dans le monde ont un rapport avec l'économie réelle et la production de biens et de services pour les citoyens ! C'est un vrai sujet : peut-on continuer à procéder ainsi ?

Ce sont là mes interrogations profondes sur le sujet.

M. Richard Yung. - L'une des questions qu'on peut se poser porte sur la relation avec l'Allemagne. Avez-vous des contacts avec les grandes banques, les banques moyennes et les financiers de l'autre côté du Rhin, voire avec le Gouvernement ? Y a-t-il un espoir d'avoir une action commune, même si celle-ci est rendue plus difficile du fait de l'union entre Deutsche Börse et London Stock Exchange ?

Par ailleurs, selon M. Léglise-Costa, secrétaire général des affaires européennes, que nous avons auditionné ce matin, l'hypothèse d'une sortie sèche, sans aucun accord avec la Grande-Bretagne, n'est pas complètement à écarter. C'est un choc pour moi, car je pensais qu'il était de l'intérêt de tout le monde de trouver un accord avec les Anglais.

Comment voyez-vous ce point ? Cela serait-il une bonne chose ou le redoutez-vous ?

Mme Fabienne Keller. - Monsieur Mestrallet, vous avez dit que dès lors que l'article 50 était déclenché, il ne serait plus possible pour le Royaume-Uni de bénéficier du passeport financier européen.

Je me permets d'insister après mes collègues : ne peut-on imaginer que les transactions continuent à être londoniennes et que, compte tenu de l'accord entre la Bourse de Francfort et la City, celles-ci passent par Francfort ? On est frappé par le pragmatisme de la City. Je n'exclus pas qu'ils travaillent sur ce sujet.

Par ailleurs, l'économie britannique bénéficie d'une dévaluation monétaire et presque d'une stratégie de dévaluation fiscale ou de *dumping* fiscal. Des annonces assez fortes ont été faites à ce sujet. Quelle est votre analyse ? Quelle pourrait être la réponse française ? Doit-on envisager la stabilité ou l'abaissement des taux ? Faut-il aller plus loin ?

M. André Gattolin. - Il ne suffit pas de dire que l'on n'accorde pas de passeport financier européen aux Britanniques pour ne pas se retrouver dans une situation délicate.

On a, dans le cadre de l'économie numérique, une déterritorialisation de la valeur. Il est donc tout à fait possible d'installer des bureaux de quelques centaines de personnes en Europe et d'opérer un transfert des opérations vers le Royaume-Uni. Est-ce un scénario envisageable ou risqué ? Existe-t-il une contrainte légale ? Il pourrait s'agir de sociétés françaises, avec un habillage britannique...

M. Gérard Mestrallet. - Tout d'abord, une observation générale sur l'utilité de la finance. Je ne suis pas banquier, mais industriel. Pour créer de l'emploi en France et à l'étranger, nous avons besoin ici d'une finance forte, compétitive et de proximité. C'est vrai pour les entreprises, les collectivités locales, et pour les particuliers.

En tant qu'industriel, je défends la finance et la défendrai jusqu'au bout. Nous avons impérativement besoin d'une finance forte. C'était vrai avant le Brexit, ce sera vrai après.

Après le Brexit, la première place financière d'Europe restera Londres. Il ne faut pas espérer que Londres s'effondre. Certaines activités importantes viendront en Europe depuis Londres. Telle grande banque américaine considère que 30 % de ses effectifs travaillent pour le marché britannique, 70 % pour le marché européen, et ils envisagent de transférer les 70 % de l'autre côté de la Manche.

Le marché britannique est assez étroit. Le marché européen est considérable. Il existe plus de grandes entreprises françaises de classe mondiale à Paris qu'à Londres et Francfort. La clientèle est en Europe continentale, et notamment à Paris. C'est très important.

La concurrence ne viendra pas de New York, de Hongkong, de Singapour, de Tokyo ou de Shanghai. Une banque qui serait là-bas perdrait ses clients français et européens. Il faut qu'il existe une certaine proximité. Les banques ne l'envisagent donc pas.

Certains *pools* de marchés peuvent être internationaux, mais ce n'est pas le gros de l'activité. Ces marchés interconnectés existent déjà et existeront à nouveau demain. La vraie concurrence vient de Francfort, d'Amsterdam, du Luxembourg ou de Dublin.

Nous avons des atouts. Le premier, c'est Paris et sa région. Du point de vue de la qualité de la vie, des infrastructures, de l'agrément, de l'attractivité globale, Paris est la seule ville qui puisse rivaliser avec Londres en Europe. Certaines de nos infrastructures sont même meilleures que celles de Londres, et par rapport à toutes les autres villes européennes, l'activité de Paris est bien supérieure.

Du point de vue des activités financières, Paris est aujourd'hui la première place d'Europe, et le demeurera après le Brexit, mais il s'agit d'une simple photographie, qui peut évoluer très vite. Il faut donc demeurer vigilant et toujours avancer.

L'immobilier, par la taille, est également à l'avantage de Paris pour une banque qui voudrait installer sept mille personnes sur une même place d'Europe continentale. Il n'y a la place ni au Luxembourg ni à Dublin. Tout le monde ne pourra pas non plus aller à Amsterdam...

M. Yves Pozzo di Borgo. - Vous parlez de Paris et du Grand Paris !

M. Gérard Mestrallet. - Bien sûr ! Quand on évoque Londres, c'est du Grand Londres qu'il s'agit. Quand on parle d'Amsterdam, c'est la même chose. C'est très important. On parle là de volumes de transfert très significatifs.

Y aura-t-il des moyens de contourner le passeport financier européen ? Cela dépend de nous ! Ce qu'a dit M. Léglise-Costa est très intéressant : sans accord, on se dirigera vers une sortie sèche, et la position doit être très simple : on ne trouvera un accord que s'il est meilleur pour nous.

Considérons que l'Angleterre est sortie, que s'il n'y a pas d'accord, elle s'en va et que tous les avantages dont elle bénéficiait du fait de son appartenance à l'Union européenne tombent.

L'Angleterre va se tourner vers l'Europe et demander des avantages. Si elle en demande plus qu'elle n'en donne, il faut refuser, et envisager une sortie sèche. Cela dépend de nos négociateurs. La Grande-Bretagne a plus à perdre que nous, puisqu'elle perd d'un seul

coup tout le marché européen. Nous perdons la part que représente le marché britannique, bien plus faible en valeur relative, - un contre à sept ou huit.

Il conviendra cependant d'être très attentif. Cela ne dépend que de nous.

Les marchés s'internationalisent, c'est un fait, mais la supervision bancaire a été considérablement renforcée depuis la crise financière. Certes, il existe différents types de réglementation. La réglementation spécifique de l'Union européenne a renforcé considérablement les exigences de capital des banques. Il faut aujourd'hui deux fois plus de capital pour arriver au même niveau de crédit qu'avant la crise. On a réduit la rentabilité des banques.

M. Richard Yung. - C'est une garantie pour la suite.

M. Gérard Mestrallet. - Et cela protège le budget des États.

Il existe des réglementations d'États. En Europe, ce sont les réglementations européenne et américaine qui s'appliquent, mais on trouve aussi des réglementations mondiales, comme Bâle I, Bâle II, Bâle III, qui concernent le monde entier, les États-Unis comme l'Europe.

Je vous concède que les Américains ont été assez habiles après la crise pour imposer des accords très contraignants à tout le monde et en retarder l'application dans leur propre périmètre.

Bien que la crise ait eu pour origine les États-Unis et la finance américaine, quatre ans après, cette dernière en sort renforcée, grandie, et la finance européenne un peu affaiblie, sauf les banques françaises, qui n'ont pas eu besoin de l'argent de l'État. Aujourd'hui, les quatre grandes banques françaises font partie des très grandes banques européennes et mondiales.

Nous avons donc de très grands établissements. Axa, dans le domaine des assurances, est pratiquement la première compagnie mondiale.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. - Merci. Cela vaut la peine, pour la grande majorité d'entre nous, de se battre et de se mobiliser pour cet objectif.

Il s'agit d'un rapport de forces, et l'on voit bien que les autres, tout autour, jouent cette carte. Il ne faudra donc pas être naïf.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 5 DÉCEMBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 6 décembre 2016

à 15 heures

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis de M. Gérard Bailly sur le projet de loi n° 47 rectifié (2016-2017) de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

Le délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat est expiré.

Mercredi 7 décembre 2016

à 10 heures

Salle n° 263

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 16 (2016-2017) ratifiant les ordonnances n° 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du code de la consommation et n° 2016-351 du 25 mars 2016 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage d'habitation et simplifiant le dispositif de mise en œuvre des obligations en matière de conformité et de sécurité des produits et services (M. Martial Bourquin, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat (Ameli commissions) :
Vendredi 2 décembre 2016, à 12 heures

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 7 décembre 2016

à 8 h 30

Salle Médicis

à 8 h 30 :

- Audition, conjointe avec le groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne, de Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France auprès du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord.

à 10 heures :

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission sur les projets de loi suivants :

. n° 136 (2016-2017) 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 (M. Jacques Gautier, rapporteur),

. n° 448 (2014-2015) autorisant l'approbation de la convention d'extradition signée le 2 mai 2007 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État des Émirats arabes unis (Mme Nathalie Goulet, rapporteur).

à 11 heures :

- Audition de M. Makhtar Diop, vice-président de la Banque mondiale pour l'Afrique (captation vidéo).

Commission des affaires sociales

Mardi 6 décembre 2016

à 15 heures

Salle n° 213

- Sous réserve de sa transmission, examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse (procédure accélérée) (A.N., n° 4118).

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 5 décembre 2016 à 12 heures

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (n° 47, 2016-2017).

Le délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat est expiré.

Mercredi 7 décembre 2016

à 10 h 30

Salle n° 213

- Audition de M. Jean-François Delfraissy, candidat proposé par le Président de la République à la présidence du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, en application de l'article 13 de la Constitution (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

- Vote sur cette proposition de nomination et dépouillement simultané du scrutin au sein des commissions des affaires sociales des deux assemblées.

à 14 heures

Salle n° 213

- Examen des amendements sur la proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse (procédure accélérée) (A.N., n° 4118).

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi visant à abroger la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite « Loi Travail » (n° 155, 2016-2017).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 7 décembre 2016

à 10 heures

Salle n° 245

- Examen des éventuels amendements au texte de la commission n° 163 (2016-2017) sur la proposition de loi n° 304 (2015-2016), modifiée par l'Assemblée nationale, relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique (Rapporteur : Mme Corinne Bouchoux).

- Communication de M. Jean-Pierre Leleux sur le contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et ARTE France pour la période 2017-2021, examen de l'avis de la commission.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 7 décembre 2016

à 9 heures

Salle Clemenceau

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 47 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (M. Cyril Pellevat, rapporteur).

- Désignation des candidats appelés à siéger au sein de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (sous réserve de sa convocation par le Premier ministre).

Commission des finances

Mercredi 7 décembre 2016

à 9 h 30

Salle n° 131

- Contrôle budgétaire – Communication de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur les dispositifs d'hébergement d'urgence.

- Contrôle budgétaire – Communication de M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, sur les heures supplémentaires dans le second degré.

- Compte rendu de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne, prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), qui s'est tenue à Bratislava les 17 et 18 octobre 2016.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 6 décembre 2016

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 158 (2016 2017) de la commission sur la proposition de loi n° 587 (2015-2016), présentée par MM. Bruno Sido, Benoît Huré, Jean-Jacques Lasserre et François Bonhomme, tendant à clarifier les conditions des délégations de compétences en matière de transports scolaires (rapporteur : M. René Vandierendonck).

- Examen du rapport pour avis de M. Jean Pierre Vial sur le projet de loi n° 47 rectifié (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

Le délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat de la commission est expiré.

Mercredi 7 décembre 2016

à 10 heures

Salle n° 216

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 86 (2016-2017), présentée par MM. Philippe Bas, François Zocchetto, François-Noël Buffet, Yves Détraigne et François Pillet, relative à la composition de la cour d'assises de l'article 698-6 du code de procédure pénale.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 126 (2016-2017), présentée par MM. François-Noël Buffet et Bruno Retailleau, tendant à renforcer l'efficacité de la justice pénale.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 4166 (A.N. XIVème lég.) visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de la propriété.

- 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° 4241 (A.N. XIVème lég.), portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique (procédure accélérée).

- Examen du rapport pour avis de M. Michel Mercier 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 (sous réserve de son adoption et de sa transmission par l'Assemblée nationale procédure accélérée).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission des affaires sociales (Ameli commission), est fixé au Lundi 5 décembre 2016, à 12 heures

- Examen du rapport de Mme Catherine Troendlé sur la proposition de loi n° 160 (2016-2017), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 5 décembre 2016, à 12 heures

Commission des affaires européennes

Mardi 6 décembre 2016

à 17 h 30

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Audition conjointe de M. Harlem Désir, secrétaire d'État chargé des affaires européennes, et de M. Michael Roth, secrétaire d'État allemand chargé des affaires européennes.

Mission d'information sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017

Mardi 6 décembre 2016

à 13 h 30

Salle n° 67

- Réunion constitutive.

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi « Egalité et citoyenneté »

Mardi 6 décembre 2016

à 21 heures

Salle n° 263

- Examen du rapport et du texte de la commission spéciale sur le projet de loi n° 148 (2016-2017) relatif à l'égalité et à la citoyenneté, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture (Mmes Dominique Estrosi Sassone et Françoise Gatel, rapporteurs).

Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) : lundi 5 décembre 2016 à 12 heures.

Groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne

Mercredi 7 décembre 2016

à 8 h 30

Salle Médicis

- Audition, conjointe avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, de Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France auprès du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord.

2274

à 14 h 30

Salle Clemenceau

- Politique commerciale de l'Union européenne : communication de Mmes Éliane Giraud et Colette Mélot.
- Politique de défense de l'Union européenne : communication de M. Jacques Gautier et Mme Gisèle Jourda.